
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 30
2014

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA, ESPAÑA

SEPARATA

Alicia CEBADA ROMERO

La violencia sexual en
el conflicto de Mali

La Mujer como Víctima y como
Protagonista de la Lucha
contra la Impunidad



Universidad
de Navarra

FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA. ESPAÑA
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ESTUDIOS DOCTRINALES

- ABAD CASTELOS, Montserrat. La *diplomacia paralela* de las organizaciones de la sociedad civil ante los conflictos: ventajas, inconvenientes y desafíos, con especial referencia a la UE 5-46
- CEBADA ROMERO, Alicia. La violencia sexual en el conflicto de Mali. La Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad 47-86
- CERVERA VALLTERRA, María. El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un estado fallido 87-138
- ESTEVE MOLTÓ, José Elías. La Ley Orgánica 1/2014 de reforma de la jurisdicción universal: entre el progresivo avance de la globalización comercial y de la deuda y la no injerencia en los asuntos internos de China 139-201
- LÓPEZ ZAMORA, Luis A. El Unificador Fragmentado. La fenomenología de las normas de *ius cogens* en un contexto de cambio 203-250
- MORÁN BLANCO, Sagrario. Brasil: protagonismo e incertidumbres en la escena internacional 251-301
- PEZZANO, Luciano. Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos 303-346
- SÁNCHEZ PATRÓN, José Manuel. El Derecho Internacional ante los crímenes cometidos contra la población civil 347-389

NOTAS

- COPPELLI ORTIZ, Gerardo. Influencia normativa de las Organizaciones Internacionales Económicas en los procesos de integración económica 393-429
- GÓMEZ ISA, Felipe. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia 431-455
- SEATZU, Francesco. When good intentions do not go too well: assessing the role of the Latin American Parliament in the achievement of socio-economic development in Latin America 457-478

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES 479-547

RECENSIONES 549-563



La violencia sexual en el conflicto de Mali

La Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad

Sexual violence in the Malian conflict

Women as Victims and as Crucial Players for Fighting Impunity

La violence sexuelle dans le conflit Malien

Les Femmes comme Victimes et comme des Acteurs Essentiels pour la Lutte contre l'Impunité

RECIBIDO EL 19 DE SEPTIEMBRE 2014 / ACEPTADO EL 29 DE SEPTIEMBRE 2014

Alicia CEBADA ROMERO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público

Universidad Carlos III de Madrid

aliciacebada6der-pu.uc3m.es

Resumen: En este artículo se examina el papel de la mujer maliense como víctima de la violencia sexual perpetrada durante el reciente conflicto que ha afectado al país, pero también como protagonista de la lucha contra la impunidad. Partiendo de la base de que existe un compromiso global de la comunidad internacional para poner fin a la utilización de los crímenes sexuales como táctica de guerra, se estudia el conflicto de Mali y la incidencia de la violencia sexual. Se examinan las causas estructurales de esa violencia y las dificultades que las víctimas encuentran para acceder a la justicia. Se destaca el esfuerzo y la dedicación de las organizaciones de mujeres para combatir la impunidad y asistir a las víctimas y se subraya la necesidad de apoyar a estas organizaciones.

Abstract: This text examines the role of Malian women both as victims of sexual crimes committed during the recent conflict and as crucial players in the fight against impunity. Under the premise that there is a global commitment of the international community to end sexual violence in armed conflicts, this text offers a basic overview of the Malian conflict with focus on the role of women and on the incidence of sexual violence. The root causes of this violence are studied as well as the obstacles victims have to face to obtain justice and reparation. Attention is called on the crucial role played by women's organization in combating impunity and providing assistance to the victims of these crimes.

Résumé: Ce texte examine le rôle des femmes maliennes en tant que victimes de crimes sexuels commis pendant le conflit récent et comme acteurs cruciaux dans la lutte contre l'impunité. En supposant qu'il existe un engagement global de la communauté internationale pour mettre fin à la violence sexuelle dans les conflits armés, ce texte propose une vue d'ensemble du conflit malien en mettant l'accent sur le rôle des femmes et sur l'incidence de la violence sexuelle. Les causes profondes de cette violence sont étudiées ainsi que les obstacles victimes doivent faire face pour obtenir justice et réparation. L'effort et le dévouement des organisations de femmes pour lutter contre l'impunité et aider les victimes et la nécessité de soutenir ces organisations sont soulignés.

Palabras claves: Violencia sexual como Táctica de Guerra; Sociedad Civil y Conflictos; Género y Paz

Keywords: Sexual Violence in Armed Conflicts; Civil Society and Conflicts; Gender and Peace

Mots clés: La violence sexuelle dans les conflits armés; Société civile et paix; Genre et paix

Sumario: 1. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS. 2. UN CONSENSO GLOBAL CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL COMO TÁCTICA DE GUERRA. 3. EL CONFLICTO DE MALI: EL PAPEL DE LAS MUJERES. 4. LA VIOLENCIA SEXUAL EN MALI. A. Las causas subyacentes y la lucha de las mujeres por sus derechos. B. El alcance de la violencia sexual durante el conflicto. 5. LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD. 6. REFLEXIONES FINALES.

* Este trabajo se ha realizado en el marco de un acuerdo de colaboración entre la Universidad Carlos III y la Fundación Mujeres por África para asesoramiento técnico en el proyecto: Mujeres de Mali por la Paz. En el ámbito de este Proyecto he podido realizar varios viajes a Mali y numerosas entrevistas con mujeres líderes malienses. Mi profundo agradecimiento al Embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo por sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

1. REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

El consenso global sobre la existencia de una obligación de prevenir, investigar y castigar la violencia sexual en los conflictos armados se refleja hoy en día en el Derecho internacional, donde se ha consagrado una prohibición amplia de este tipo de violencia, que ha llegado a ser calificada como crimen de guerra, como un crimen de lesa humanidad e incluso como un acto de genocidio cuando se reúnen los elementos contextuales necesarios. Se puede sostener hoy que esta prohibición está recogida en una norma de *ius cogens* internacional, que no admite ningún tipo de derogación¹.

Lo que ha ocurrido en Mali durante el conflicto, demuestra sin embargo, lo lejos que estamos de conseguir erradicar esta lacra. Las mujeres no son las únicas víctimas de la violencia sexual, pero sí son las que mayoritariamente la sufren y las que se enfrentan a barreras prácticamente insalvables para acceder a la justicia y para beneficiarse de la asistencia que necesitan para poder recuperarse del trauma físico y psicológico al que han sido sometidas.

La situación actual en Mali refleja con toda claridad la conexión que existe entre justicia y reconciliación nacional. Hasta ahora los esfuerzos realizados por el gobierno maliense, con el apoyo de la comunidad internacional, han resultado insuficientes. En Mali la lucha contra la impunidad de estos crímenes aparece abanderada por las organizaciones de la sociedad civil. En particular son las organizaciones de mujeres las que, lastradas por la precariedad de medios, pero impulsadas por una férrea voluntad, han asumido la tarea de asistir a las víctimas, y se afanan por documentar e investigar los crímenes y luchar contra la estigmatización de las damnificadas.

El protagonismo de estas organizaciones sirve para recordar que las mujeres no son únicamente víctimas cualificadas de los conflictos armados, sino que también se convierten en actores fundamentales cuya contribución es primordial para el progreso en el proceso de reconciliación nacional.

Conviene quizás advertir que este trabajo se refiere exclusivamente al conflicto de Mali, aunque somos perfectamente conscientes de que no es el

¹ ASKIN, K.D., *War Crimes Against Women: Prosecutions in International War Crime Tribunals*, Kluwer Law International, 1997, p. 242; MITCHELL, D. S., «The Prohibition of Rape in International Humanitarian Law as a Norm of *ius cogens*: Clarifying the Doctrine», 15 *Duke Journal of Comparative and international Law* (2005), pp. 219-258; MCHENRY, J.R., «The Prosecution of Rape under International Law: Justice that is Long Overdue», 35 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (2002), p. 1309.

único en que se ha recurrido o se sigue recurriendo a la violencia sexual como medio de guerra. Sabemos que desgraciadamente existen otros escenarios en los que es patente la necesidad de reforzar el compromiso global para poner fin a esta lacra y que podrían servir también para ilustrar la labor que algunas mujeres están desarrollando en el ámbito de la sociedad civil para prevenirla y detenerla. El Premio Príncipe de Asturias a la Concordia concedido recientemente a la periodista congoleña, Caddy Adzuba, ha contribuido a poner el acento sobre la grave situación que sufren las mujeres en la República Democrática del Congo.

En las líneas que siguen (Sección 2) vamos a describir el proceso de consolidación de la prohibición de los crímenes sexuales en el ordenamiento jurídico internacional. Seguidamente introduciremos brevemente el conflicto maliense, subrayando el papel que las mujeres han podido desarrollar en su desarrollo y resolución (Sección 3). Después se examinará como ha incidido en este conflicto la violencia sexual, una violencia que hunde sus raíces en los patrones de desigualdad entre hombre y mujer consagrados en el ordenamiento jurídico maliense y en la pervivencia de prácticas contrarias a los derechos humanos (Sección 4). Cerraremos este artículo con un repaso de las iniciativas que se han puesto en marcha hasta el momento por distintos actores para prevenir, investigar y castigar los crímenes sexuales cometidos durante el conflicto. Se verá que todavía no existe un marco integrado y coherente de justicia transicional para abordar con todas las garantías el problema de la violencia sexual (Sección 5). Y se concluirá que se debe dar mayor visibilidad y un apoyo más firme a los esfuerzos que las mujeres están desarrollando desde la sociedad civil, porque son una contribución formidable a la lucha contra la impunidad y a la reconciliación.

2. UN CONSENSO GLOBAL CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL COMO TÁCTICA DE GUERRA

La violencia sexual ha venido asociada a los conflictos armados desde la más lejana antigüedad². Durante demasiado tiempo ha sido percibida como un

² MERON, T., «Rape as a Crime Under International Humanitarian Law», 87 *American Journal of International Law* (1993), p. 424; CHARLESWORTH, H. y CHINKIN, C., *The boundaries of International Law: a Feminist Analysis*, Manchester University Press, pp. 252-255.

efecto colateral de las guerras, un crimen olvidado, cuya erradicación se daba prácticamente por imposible³.

En el combate desde el ordenamiento jurídico internacional contra la violencia sexual en los conflictos armados, confluyen el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional⁴.

La primera referencia del derecho internacional humanitario a los crímenes sexuales la encontramos en las instrucciones Lieber, en el marco de la guerra civil norteamericana, donde la violación era calificada como un crimen capital⁵. Posteriormente, los convenios de La Haya, no recogieron expresamente la prohibición de la violencia sexual, aunque ésta se derivaba implícitamente de la protección que otorgaban al honor⁶. En el IV Convenio de Ginebra sí se regula explícitamente la protección de las mujeres contra la violación, el forzamiento y la prostitución, además de contra cualquier otro atentado contra su pudor. No obstante, la prohibición de la violencia sexual aparece exclusivamente vinculada a la protección especial de las mujeres, sin tener en cuenta que estos crímenes pueden afectar también a hombres y niños. Se incide, pues en la vulnerabilidad de las mujeres y en su necesidad de protección, por encima de otras consideraciones⁷. Posteriormente, en los Protocolos I y II a los Convenios de Ginebra, se caracterizaba a la violación como un atentado contra la dignidad y el pudor⁸. Esta aproximación a la violencia sexual refleja

³ CHINKIN, C., «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law», 5 *European Journal of International Law* (1994), pp. 326-341; PRATT, K. M. y FLETCHER, L. E., «Time for Justice: the Case for the International Prosecutions of Rape and Gender-Based Violence in the former Yugoslavia», 9 *Berkeley Women's Law Journal* (1994), pp. 80-82; ASKIN, K.D., *War Crimes...*, cit., nota 2, p. 520. La Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres, Radhicka Coomaraswamy, denunciaba que es el crimen de guerra menos condenado, *Report on Violence Against Women: its Causes and Consequences*, UN Doc E/CN.4/1995/42, noviembre, 1994, p. 263.

⁴ MARTÍN, M. y LIROLA, I., «Los crímenes de Naturaleza Sexual en el Derecho Internacional Humanitario», *Informe 8/2013*, Institut Català Internacional per la Pau, p. 9.

⁵ Sobre la prohibición de la violencia sexual en el Derecho internacional humanitario, véase: MARTÍN, M. y LIROLA, I., «Los crímenes...», cit. *supra*; BARROW, A., «UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: Constructing Gender in Armed Conflict and International Humanitarian Law», 92 *International Review of the Red Cross* (2010), p. 226.

⁶ MITCHELL, D. S., «The prohibition...», cit., nota 2, p. 237.

⁷ Se ha destacado también que al calificarse a la mujer como un objeto de especial respeto, se está favoreciendo la cosificación de la mujer y limitando su consideración como un sujeto. MITCHELL, D.S., «The prohibition...», cit., nota 2, p. 239.

⁸ Artículos 76.1 del Primer Protocolo y artículo 4.2.e del Segundo Protocolo. La alusión al pudor sigue teniendo connotaciones morales: ASKIN, K.D., «Prosecuting Wartime Rape and

una visión profundamente patriarcal, tributaria de su época⁹. Afortunadamente el alcance y ámbito de protección de estos preceptos se ha ido ampliando gracias en gran medida a la actuación de los tribunales penales internacionales, que ha contribuido a galvanizar un rechazo global hacia este tipo de crímenes.

La transformación de la naturaleza de los conflictos que se ha venido produciendo en las últimas décadas no solo no ha conducido a una erradicación de los crímenes sexuales como medio de guerra, sino que ha creado escenarios en que los civiles son más vulnerables y donde, por tanto, quedan más expuestos a este tipo de violencia¹⁰. Las nuevas guerras se libraron con toda su crueldad en la exYugoslavia y Ruanda, donde la violencia sexual alcanzó enormes proporciones¹¹.

La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia (TPIY)¹² y del Penal Internacional para Ruanda (TPIR)¹³, ha sido decisiva

Other Gender-Related Crimes Under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles», 21 *Berkeley Journal of International Law* (2003), p. 304.

⁹ Artículo 27 del IV Convenio de Ginebra sobre protección de civiles. ASKIN, K.D., *War Crimes...*, cit., nota 2, pp. 294-296. MITCHELL, D.S., «The prohibition...», cit., nota 2, p. 238. Además, la violación y el asalto sexual quedaban fuera del artículo 147 del cuarto Convenio en el que se establecía el listado de las violaciones graves del Derecho internacional humanitario.

¹⁰ GEISS, R., «Las Estructuras de los Conflictos Asimétricos», 864 *Revista Internacional de la Cruz Roja* (en adelante *RICR*), (diciembre 2006), pp. 1-23. PFANNER, T., «La Guerra Asimétrica desde la Perspectiva de la Acción y el Derecho Internacional Humanitario», 857 *RICR* (2005), pp. 149-174.

¹¹ A pesar de que en la segunda guerra mundial se recurrió a la violencia sexual, los crímenes sexuales no fueron incluidos en la jurisdicción de los Tribunales Penales que juzgaron a militares alemanes y japoneses, por lo que la violencia sexual perpetrada durante el conflicto quedó impune. Mientras que en la jurisprudencia del Tribunal de Nuremberg no se puede encontrar ninguna referencia a la violencia sexual, el Tribunal de Tokio sí condenó a dos generales japoneses por no haber evitado violaciones masivas de mujeres, tipificando esta acción como crimen de guerra. BASSIOUNI, M. Ch., *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, Kluwer Law International, 1999, p. 348. Fue, en todo caso, una condena aislada. La experiencia dramática de las llamadas mujeres confort, sometidas a esclavitud sexual por el ejército japonés es una clara muestra de ello. WI LING, Ch., «Walking the long road in solidarity and hope: a case study of the Comfort Women Movements' Deployment of Human Rights Discourse», 22/1 *Harvard Human Rights Journal* (2009), pp. 63-107.

¹² El Artículo 5 de su Estatuto incluyó la violación entre los crímenes sometidos a la jurisdicción de este tribunal, aunque sólo como crimen contra la humanidad, y no dentro del listado de violaciones graves de los Convenios de Ginebra. No obstante, el TPIY ha interpretado su jurisdicción en un sentido amplio: *Prosecutor v. Kunarac*, IT 96-23-T; IT, 96-23/1 T, párrafo 436.

¹³ En el artículo 3 de su Estatuto se tipifica como crimen contra la humanidad y como violación grave del derecho internacional humanitario en el artículo 4e). Es significativo que en los primeros informes de Naciones Unidas no se hacía referencia a la violencia sexual. Y en la Resolución por la que se crea el TPIR no se mencionaba expresamente este tipo de violencia (S/RES/955 (1994). Fueron las organizaciones de la sociedad civil las que empezaron a denunciar los crímenes sexuales: GARDAM, J.G. y JARVIS, M.J., *Women, Armed Conflict and International Law*, Kluwer Law International, 2001, p. 153.

para visibilizar y castigar la violencia sexual perpetrada en el marco de los dos conflictos y para impulsar, en última instancia, la evolución del ordenamiento jurídico internacional. En la jurisprudencia de estos tribunales, la violación no es definida ya como un atentado contra el honor, sino como una grave violación del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Ambas instituciones han considerado que la violación puede ser un acto de genocidio y que puede constituir tortura¹⁴.

Posteriormente, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (en adelante, CPI) se reflejaron los avances impulsados por los Tribunales penales internacionales ad hoc y se recogió una definición muy completa de la violencia sexual¹⁵. Hasta el momento, sin embargo, la CPI no ha dictado ninguna condena por este tipo de crímenes.

La Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, ha publicado recientemente el primer documento de la Fiscalía específicamente dedicado a los crímenes sexuales y de género¹⁶. Señala en este texto que la violencia sexual en conflicto es uno de los crímenes más graves y que no escatimará esfuerzos para investigar y perseguirlos a fin de garantizar que no queden impunes. Reconoce también

¹⁴ El TIPR califica la violación como acto de genocidio y tortura en su sentencia en el asunto Akayesu, Sentencia de 2 de septiembre de 1998 (ICTR 96-4-I). Para la calificación como acto de genocidio, véanse los párrafos 706-707 y 731-734; para la calificación como tortura, véanse los párrafos 597 y 687. Esta calificación ha sido reiterada por el TIPR en jurisprudencia ulterior: *Prosecutor v. Kayishema*, ICTR 95-I-T, Sentencia de 21 de mayo de 1999, párrafo 108; *Prosecutor v. Musema*, ICTR 96-13-A, Sentencia de 27 de enero de 2000, párrafo 156 y 220-221. OOSTERVELD, V., «Gender-Sensitive Justice and the International Criminal Tribunal for Rwanda: Lessons Learned for the International Criminal Court», 12/1 *New England Journal of International and Comparative Law*, p. 119. La Sentencia del TIPR en el asunto Akayesu ha sido calificada como la decisión judicial más importante para avanzar la jurisprudencia de género a nivel mundial: ASKIN, K. D., «A Decade of the Development of Gender Crimes in International Courts and Tribunals: 1993 to 2003», 3 *Human Rights Brief* (2004), p. 17. Por su parte, el TIPY, declaraba que: «in the specific context of an armed conflict regulated by international humanitarian law, individuals acting in their personal capacity may be held responsible for their international crimes, including acts of torture, without taking into account the involvement of State actors» (*Prosecutor v. Kunarac, Kovac et Vukovic*, Communication IT-96-23-T; IT-96-23/IT, 21 de febrero de 2001, párrafos. 469-497, en especial 496 y 497). La violación se califica como acto de genocidio en la misma sentencia, párrafo 654. Los actos de violencia sexual son calificados como tortura por el TIPY en el caso Simic, IT-95-9/2, de 17 de octubre de 2002, párrafo 4. El Tribunal Especial para Sierra Leona se hace eco de la sentencia Akayesu, en *Prosecutor v. Brima, Kamara y Kanu*, Sentencia de 20 de junio de 2007, párrafo 718.

¹⁵ Artículo 7.b y artículo 8.2.b.xxii. STEAINS, C., *Gender Issues in the International Criminal Court: the Making of the Rome Statute*, Roy S. Lee (ed.), 1999.

¹⁶ CPI, Oficina del Fiscal, Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes, junio de 2014.

el papel que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan en la lucha contra la violencia sexual y se compromete a ampliar la cooperación con aquellas que trabajan con las víctimas de la violencia sexual. La Fiscal, además, ha nombrado a una asesora de género y ha anunciado que esta perspectiva estará presente en todas sus investigaciones. No obstante, hay que advertir que Fatou Bensouda también ha generado escepticismo y ha provocado una gran decepción, con su reciente decisión de desistir de la apelación contra la sentencia dictada por la CPI en el asunto Katanga en la República Democrática del Congo¹⁷.

Aparte del activismo de las Cortes penales, es en el ámbito de Naciones Unidas donde más claramente se ha manifestado la voluntad de la comunidad internacional para acabar con los crímenes sexuales en los conflictos armados. La acción de Naciones Unidas para combatir la violencia sexual como arma de guerra cobra fuerza a partir de los años 90. En la Conferencia Mundial de derechos humanos de Viena (1993) se hizo referencia a la vulnerabilidad de las mujeres respecto a la violencia sexual en los conflictos armados, que se calificaba como violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) las violaciones en conflictos armados son abordadas desde la misma perspectiva¹⁸.

Es un tema que se ha integrado en la agenda del Consejo de Seguridad, en el marco del programa de Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad, inaugurado con la adopción de la emblemática Resolución 1325 (2000), en la que se establecía precisamente la obligación de combatir la violencia sexual¹⁹. Desde entonces, son numerosas las Resoluciones del Consejo que han

¹⁷ En este recurso la Fiscalía había solicitado a la Corte que condenara a Katanga por los crímenes de violación y esclavitud sexual. El desistimiento de la Fiscal se produjo en junio de 2014 a raíz de la decisión de la defensa de Katanga de retirar su apelación contra la Sentencia y aceptar la condena de 12 años, dictada el 7 de marzo de 2014 por asesinato, pillaje, destrucción de la propiedad privada y persecución de la población civil. La Fiscal se ha justificado indicando que la aceptación de la condena por parte de Katanga, así como que hubiera pedido públicamente perdón a las víctimas, junto con el cierre definitivo del proceso judicial, contribuirán a la reconciliación nacional. Véase la nota de prensa: ICC-CPI-20140625-PR1021, de 25 de junio de 2014. Sobre la decepción que ha causado esta decisión de la Fiscal, se puede consultar este Comunicado de Women's Initiative for Gender Justice: [<http://www.iccwomen.org/documents/Katanga-Appeals-Statement.pdf>].

¹⁸ A/52/231.

¹⁹ La Resolución 1325 (2000) fue adoptada por unanimidad, a iniciativa de Namibia, que presidía el Consejo en ese momento.

ido delineando los ejes del programa²⁰, entre los que se halla la obligación de prevenir y castigar la violencia sexual como táctica de guerra y crimen contra la humanidad²¹. El Consejo ha dejado muy claro que la impunidad no es una opción y ha dispuesto la puesta en marcha de distintos mecanismos para tratar de combatirla²². Por su pertinencia en el caso de Mali conviene destacar que en la Resolución 2106 (2013) se insiste en la importancia de la sociedad civil y en la necesidad de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, con las de mujeres para prevenir estos crímenes y para disponer la prestación de asistencia a las víctimas.

Además del Consejo, la Asamblea General ha abanderado la lucha contra la violencia sexual como táctica de guerra. Incluso se puede decir que fue

²⁰ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1325(2000), 1820(2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013).

²¹ Los otros ejes serían la necesidad de fomentar la participación activa de la mujer en los procesos de paz; el compromiso de proteger específicamente a las mujeres y niñas, así como de compensar y aliviar el sufrimiento de las mujeres víctimas de los conflictos armados.

²² En la Resolución 1820 (2008) el Consejo anunciaba la posibilidad de adoptar sanciones contra las partes que cometen violaciones u otras formas de violencia sexual y encargaba al Secretario General que elaborara un informe sobre la violencia sexual en conflictos armados (S/RES/1820 (2008), de 19 de junio). Sobre la base de la Resolución 1888 (2009) estos informes adquirieron una periodicidad anual. En esta Resolución se solicitaba al Secretario General que creara un Representante Especial sobre violencia sexual en conflictos armados y un Grupo de Expertos sobre Estado de Derecho y Violencia Sexual en Conflicto, cuya función fundamental es reforzar las capacidades de los Estados. Este Grupo está en la actualidad asesorando a varios Estados africanos, entre los que no se encuentra Mali (página web del Grupo: [<http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/about-us/team-of-experts/>]). Además, en la Resolución 1960 (2010) se encarga al Secretario General de Naciones Unidas que en sus Informes anuales sobre violencia sexual en conflictos armados, utilice el «naming and shaming» incluyendo una lista de los actores involucrados en violencia sexual en la situaciones que están siendo examinadas por el Consejo. En la Resolución se establece que el Secretario podrá facilitar también información detallada acerca de las partes en un conflicto sobre las que recae una sospecha veraz de haber cometido o ser responsable de violaciones u otros crímenes de naturaleza sexual. Si esta información detallada debe suministrarse únicamente respecto a partes en situaciones de las que está conociendo el Consejo, es una cuestión abierta: HEATHCOTE, G., «Naming and Shaming: Human Rights Accountability in Security Council Resolutions» 4(1) *Journal of Human Rights Practice* (2012), p. 14. En este mismo trabajo argumenta en contra de este mecanismo (pp. 85-105), denunciando los riesgos que entraña incluir a actores no estatales –de una manera general– en un listado, sin tener en cuenta exigencias derivadas del Estado de Derecho. Una lista general, que incluye solo a organizaciones o grupos, no contribuye a mejorar la situación de las mujeres y puede reducir los incentivos de estos grupos para comprometerse con la paz. En el último informe publicado en 2013, el Secretario General incluía 32 actores en la lista, de los cuales 6 son estatales y 26 no estatales. A/67/792; S/2013/149, Informe del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflicto.

esta institución la que dio el primer paso, con la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer, de 20 de diciembre de 1993, donde ya se hacía hincapié en la necesidad de colaborar en este ámbito con los movimientos de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil²³. A iniciativa suya, ha tenido lugar recientemente en Londres la Cumbre Global para acabar con la violencia sexual en conflictos. Todos los Estados que habían suscrito, en diciembre de 2013, la Declaración de Compromiso para poner fin a la violencia sexual en conflicto fueron invitados a participar en esta cumbre²⁴, en la que se ha adoptado un protocolo no vinculante sobre investigación y documentación de la violencia sexual, dos aspectos fundamentales para acabar con la impunidad²⁵.

Gracias al impulso de Naciones Unidas se han desarrollado también indicadores específicos para medir la violencia contra las mujeres, incluyendo la física, sexual, psicológica y económica²⁶. También se puede mencionar que el Secretario General lanzó en 2008 la Campaña *UNITE to End Violence Against Women*²⁷. Y en concreto sobre la violencia sexual en los conflictos armados, la plataforma *Stop Rape Now* integra el trabajo de 13 organismos de Naciones Unidas²⁸.

Teniendo en cuenta todas estas iniciativas impulsadas desde Naciones Unidas, resulta sorprendente que no exista ningún convenio universal de derechos humanos que se refiera específicamente a la violencia sexual incluyendo la perpetrada en situaciones de conflicto armado. En efecto, con la única excepción

²³ Le agradezco al Embajador Yáñez-Barnuevo que haya llamado mi atención sobre este punto. Esta Declaración fue una reacción frente a la situación en Yugoslavia y se adoptó a iniciativa de Francia. Además, véase: A/S-23/10/Rev.1, «Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the 21st Century», pp. 13-15.

²⁴ La iniciativa se lanzó en septiembre en el marco de la reunión de la Asamblea General, a instancias del enviado especial de Naciones Unidas para la violencia sexual.

²⁵ El texto del Protocolo se puede encontrar aquí: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319054/PSVI_protocol_web.pdf].

²⁶ En la Resolución de 19 de diciembre de 2006 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres, se había puesto de relieve la necesidad de desarrollar estos indicadores. En las conclusiones consensuadas de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer en su 53.ª Sesión –2013– también se pedía a los Estados que mejoraran la recogida de datos. En estos momentos se han definido nueve indicadores de violencia de género, incluida la violencia sexual: E/CN.3/2011/5 de 8 de diciembre de 2010.

²⁷ Esta campaña fue inaugurada para África, con la Unión Africana, en enero de 2010, en Etiopía.

²⁸ [<http://www.stoprapenow.org/about>]. Esta plataforma cuenta con organizaciones de la sociedad civil entre sus miembros.

de la Convención sobre los derechos del niño²⁹, los tratados universales de derechos humanos no recogen referencia alguna a la violencia sexual. Es llamativo el silencio de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer³⁰. En cambio, en el ámbito regional sí se han desarrollado instrumentos específicos que se refieren a la violencia sexual y de género. Así, el primer Tratado internacional de derechos humanos que se ocupó específicamente sobre la violencia de género, fue la Convención interamericana para la prevención, castigo y erradicación de la violencia contra las mujeres, adoptada en Belem do Para, de 1994³¹. En África, el Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos del Hombre y de los Pueblos, sobre los derechos de las mujeres en África, adoptado en Maputo en 2004, establece la prohibición de la violencia de carácter físico, sexual, sociológico o económico contra la mujer³². A escala subregional, en los Grandes Lagos se ha adoptado el Protocolo para la prevención y supresión de la violencia sexual contra mujeres y niños³³. Y en el marco del Consejo de Europa, se adoptó en 2011, en Estambul, el Convenio sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que se aplica también en situaciones de conflicto armado³⁴.

La evolución del ordenamiento jurídico internacional y las iniciativas desarrolladas en el marco de organizaciones internacionales multilaterales y regionales demuestran que hoy en día existe un consenso en la comunidad internacional acerca de la necesidad de acabar con la violencia sexual como

²⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, que en el artículo 34 establece la obligación de proteger al niño contra la explotación y abusos sexuales y que en el artículo 38 se refiere a la obligación de garantizar la aplicación del derecho internacional humanitario para la protección de los niños en situación de conflicto armado.

³⁰ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979. Como señala D. S. Mitchell, se ha entendido que la prohibición de la violencia sexual contra las mujeres se infiere de la prohibición de cualquier tipo de tortura o trato inhumano o degradante, MITCHELL, D.S., «The prohibition of rape...», cit., nota 2, p. 246.

³¹ El texto está disponible en [<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>].

³² Artículos 3.4, 4.2.a. Además, en el artículo 11, recoge la obligación de proteger a las mujeres en situación de conflicto armado.

³³ Este Protocolo, adoptado en 2006 y que entró en vigor en 2008, es parte del Pacto para la Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en los Grandes Lagos.

³⁴ Véase el texto del Convenio y el Instrumento de ratificación de España, en BOE n° 137, de 6 de junio de 2014, pp. 42946-42976. Véase Artículo 2.3. En el preámbulo también se hace referencia a la necesidad de combatir la violencia sexual en las guerras. El Convenio de Estambul ha entrado el vigor el 1 de agosto de 2014.

táctica de guerra³⁵. Sin embargo, lo que ha acontecido en Mali, así como lo que sigue ocurriendo en otros conflictos, apuntan a que existe un enorme gap entre la formalización de la prohibición y la erradicación de los crímenes sexuales³⁶.

Como ha dicho la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la violencia sexual en conflicto, Zainab Hawa Bangura, todos los esfuerzos de la comunidad internacional deben ir acompañados de planes específicos de los Estados para prevenir y combatir estos crímenes³⁷. En este sentido, y teniendo en cuenta el objeto de este artículo, conviene destacar que Mali tan sólo cuenta con un plan nacional de desarrollo de la Resolución 1325 en precario, que no está recogido ni contabilizado por Naciones Unidas en su lista de planes nacionales³⁸.

3. EL CONFLICTO DE MALI: EL PAPEL DE LAS MUJERES

Mali ocupa el puesto 178 entre los 187 países incluidos en el índice de desarrollo humano del PNUD³⁹. Justo antes de que estallara la rebelión tuareg de 2012 se calculaba que 2 millones de personas no tenían garantizada su se-

³⁵ La Comisión sobre el estatus de la mujer, dependiente del ECOSOC, ha publicado recientemente sus Conclusiones convenidas sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas, en las que se refiere específicamente a la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto armado, y exige la adopción por parte de los Estados de medidas de rendición de cuentas y reparación. E/2013/27; E/CN.6/2013/11, Conclusiones convenidas sobre la eliminación y la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas, Párrafo 13. Véase también el apartado A.1 donde se establece que la prevención y la respuesta a la violencia sexual en los conflictos debe ser una prioridad y que se debe investigar, enjuiciar y castigar a los culpables para poner fin a la impunidad. Incluso al margen de las organizaciones internacionales, una estructura de gobernanza internacional tan relevante como el G8, adoptó en abril de 2013, en Londres, una Declaración histórica sobre la prevención de la violencia sexual en conflicto [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/185008/G8_PSVI_Declaration_-_FINAL.pdf].

³⁶ MITCHELL, D.S., «The Prohibition of Rape...», cit., nota 2, p. 227.

³⁷ Declaración ante el Consejo de Seguridad en el marco del debate abierto sobre violencia sexual en conflicto, 17 de abril de 2013.

³⁸ Aunque el Ministerio de Promoción de la Mujer, Infancia y Familia nos ha facilitado un documento titulado Plan Nacional para el Desarrollo de la Resolución 1325, este Plan no está incluido entre los 46 contabilizados por Naciones Unidas: [<http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps>].

³⁹ UNDP, Human Development Report 2011, p. 129. El 47,4 por ciento de su población vive por debajo del umbral de la pobreza. World Bank, Country Data, Mali 2011.

guridad alimentaria⁴⁰. A esta posición de partida, se ha sumado la crisis humanitaria de grandes dimensiones generada por el reciente conflicto. En agosto de 2013, se contabilizaban más de 175.000 refugiados y alrededor de 342.000 desplazados internos, de los que la mayoría son mujeres y niños⁴¹.

La integración política entre el Norte y el Sur de Mali ha sido el gran desafío del país desde la independencia⁴². La zona Norte está dividida en tres regiones: Gao, Kidal y Tombuctú y es allí donde se concentra la población tuareg. Ya en 1963 se produjo una primera revuelta tuareg⁴³ en Kidal contra la creciente militarización del Norte, que fue contestada por el Gobierno de modo tajante⁴⁴. La brutal represión sumada a las graves sequías que se produjeron a principios de los 70 y luego en los 80 fueron provocando un éxodo del pueblo tuareg hacia Libia y Argelia.

⁴⁰ Datos de la organización Plan sobre Mali, publicados en su página web: [<http://www.planusa.org/contentmgr/showdetails.php/id/2959291>]. El Gobierno de Mali había declarado un déficit de producción alimentaria en más de 100 municipios de las tres regiones del Norte. La alerta se extendía a Mopti. UNICEF, *Annual Report 2012, Mali*, p. 1.

⁴¹ Los refugiados se concentran básicamente en Mauritania, Níger y Burkina Faso. Además, hay un pequeño grupo en Argelia. Datos tomados de OCHA, *Mali: Aperçu Humanitaire* (2 agosto 2013). Según cifras de ACNUR (*El coste humano de la guerra: Tendencias globales de 2013*), la cantidad de desplazados internos se había reducido a 254.800 a finales del año pasado y la de refugiados a 152.864.

⁴² El pueblo tuareg había solicitado al poder colonial francés que la descolonización no desembocara en la fragmentación del pueblo tuareg, que se extendía por todo el Sahel. El proceso de descolonización se desarrolló, sin embargo, a espaldas de estas reivindicaciones. ROSENBERG, D., «Le peuple touareg du silence à l'autodétermination», *Revue Belge de Droit International* (1992/1), pp. 11-12.

Mali está dividido en 8 regiones y un distrito especial. A las 3 regiones del Norte, se suman: Kayes, Koulikoro, Sikasso, Segou y Mopti. Bamako es el distrito especial. ICMI Command, *Mali Information Bulletin*, Civil Military Interaction Command, Apeldoorn, diciembre de 2013, p. 9.

⁴³ En Mali conviven una veintena de grupos étnicos, lo que da idea de la diversidad cultural que atesora. Los principales son el Mande 50% (Bambara, Malinke, Soninke), Peul 17%, Voltaic 12%, Tuareg 7%, Songhai 6%. Al Jazeera, *Is Mali heading for a split?*, 2 de abril de 2012. Los tuareg representan alrededor del 7% de la población maliense y se concentran fundamentalmente en las tres regiones del Norte. Todas las tribus tuareg comparten una lengua, tamasheq, y más allá de Mali los tuaregs, tradicionalmente nómadas, se extienden por Níger y Argelia, hasta llegar a Burkina Faso y Libia. Desde el punto de vista religioso, la mayoría de la población profesa el islamismo, aunque de acuerdo con la Constitución maliense el Estado es aconfesional.

⁴⁴ ROSENBERG, D., «Le peuple touareg...», cit., nota 43, p. 17. Esta rebelión provocó una gran desconfianza del Gobierno hacia los tuareg que fueron excluidos de la Fuerzas Armadas y del funcionariado público. LODE, K., «Civil Society Takes Responsibility: Popular Involvement in the Peace Process in Mali», PRIOR Report 5/97, p. 16.

En los años 90 estalló una segunda rebelión tuareg promovida en parte por el activismo de la diáspora⁴⁵. Con la mediación de Argelia se gestaron primero los acuerdos de Tamanrasset y seguidamente el Pacto Nacional (1992), un acuerdo integral y ambicioso que recogía el compromiso por parte del Gobierno de desmilitarizar el Norte, de integrar a los rebeldes en las fuerzas armadas y de otorgar a las tres regiones septentrionales un estatus especial compatible con la integridad territorial del Estado maliense. Se reconocía la marginación económica de las tres regiones del Sahel y se anunciaba un plan de recuperación económica a largo plazo que aspiraba a paliar las diferencias entre el Norte y el Sur⁴⁶.

Durante esta crisis de los 90 las mujeres jugaron un papel crucial para facilitar las conversaciones con los rebeldes. Representantes del Movimiento de Mujeres por la Paz y la Unidad y de la Asociación de Mujeres para las Iniciativas de Paz mantuvieron conversaciones con los tuareg y negociaron la liberación de prisioneros, asistieron a las víctimas y facilitaron la restitución de bienes saqueados y usurpados. Aunque las autoridades eran reticentes a la participación de las mujeres en las negociaciones, lo cierto es que recurrieron a su intermediación de manera informal. Sin embargo, una vez que se hubo cerrado el Pacto Nacional, fueron apartadas de las esferas de adopción de decisiones⁴⁷.

El Pacto con el que se puso fin al conflicto no fue nunca ejecutado en su totalidad, y además propició una desmilitarización de las regiones septentrionales, que facilitó el desarrollo de grupos terroristas⁴⁸. Las expectativas frustradas junto con la decepción derivada de la impunidad que había acabado amparando los crímenes cometidos por uno y otro bando durante la rebelión, provocaron un gran descontento que fue el caldo de cultivo de un nuevo levantamiento en 2006. Esta vez fueron los llamados Acuerdos de Argel, negociados con la mediación de Argelia, lo que cerraron en falso esta nueva fase del conflicto. Los retrasos en la ejecución de estos compromisos propiciaron que

⁴⁵ Sobre las causas de esta revuelta: KRINGS, T., «Marginalisation and Revolt among the Tuareg in Mali and Niger», *GeoJournal*, 36 (1/1995), pp. 57-63.

⁴⁶ Sobre la naturaleza de los acuerdos de Tamanrasset, y sobre el contenido de los mismos y del Pacto, véase ROSENBERG, D., «Le peuple touareg...», cit., nota 43, pp. 6 y 34 y ss. Sobre la marginación del Norte, véase: LODE, K., «Civil Society Takes Responsibility...», cit., nota 45, pp. 16-17.

⁴⁷ AGBOTAN JOHNSON, C., *Peace and Security: Women's Leadership in Conflict Prevention and Resolution in the Sahel Region*, Center for Humanitarian Dialogue, 2013.

⁴⁸ DJIBRILLA, M., *Lutte contre le terrorisme au Mali. Gestion, prévention et une mobilisation pleine et entière de la société civile*. CONASCIPAL, 2011, pp. 8-9. En este trabajo también se analizan los factores que han facilitado la implantación del terrorismo yihadista en Mali.

los rebeldes iniciaran acciones de guerrilla contra las tropas malienses, que se prolongaron hasta 2009.

Durante todo este tiempo el gobierno maliense, había demostrado una gran pasividad hacia el desarrollo y arraigo del yihadismo salafista en el Norte del país. Este movimiento tiene su expresión autóctona en Mali: Ansar Dine, un grupo tuareg salafista⁴⁹ vinculado a Al-Qaida para el Magreb Islámico (AQMI)⁵⁰ y liderado por un líder tuareg histórico, Iyad Ag Ghali, que había estado al frente de la rebelión de los 90. Esta organización surgió con el objetivo principal de implantar la ley islámica en todo el país.

El descontento en el Norte no dejaba de aumentar debido a múltiples causas: marginalización económica, malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad a la población local, falta de implementación de los compromisos para impulsar el desarrollo de estas regiones⁵¹ y la ausencia de una acción decidida por parte del gobierno para neutralizar a AQMI⁵². Gran parte del pueblo tuareg, representado por el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA)⁵³, reclamaba cada vez con más fuerza el reconocimiento de la independencia de las tres regiones del Norte.

El primer ataque del MNLA contra el Gobierno tuvo lugar el 17 de enero de 2012. Los yihadistas aprovecharon la oportunidad para unirse a la rebelión. La facción yihadista salafista estaba compuesta además de por Ansar Dine y AQMI, por el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental

⁴⁹ Oficina de la Fiscal de la Corte Penal Internacional, *Situation in Mali: Article 53 (1) Report*, 16 de enero de 2013, párrafo 31.

⁵⁰ Se creó en Argelia en 1998, como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. Se pasó a denominar AQMI en 2007 tras vincularse con Al Qaida. El objetivo fundamental de AQMI es la creación de un Estado islámico que ocupe todo el Norte de África. Para un análisis completo véase: ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI) y otros Grupos de su Entorno: una Compleja Red de Carácter Violento*, Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 02/2013.

⁵¹ La última gota en el reguero de muestras de insensibilidad del Gobierno hacia la situación en el Norte del país, fue el Programa Especial para la Paz, Seguridad y Desarrollo del Norte de Mali, lanzado en agosto de 2011 con el apoyo de donantes internacionales entre los que se incluía la Unión Europea, quien tuvo que acabar admitiendo el error que había cometido al apoyar una iniciativa que se había diseñado a espaldas de la población local. ICMI Commando, *Mali Information Bulletin*..., cit., nota 43, p. 22.

⁵² KEITA, O. y EZE, Ch. B., «Mali: Managing the Damage of a Complex Context», *West Africa Network for Peace Building, Warn Policy Brief*, 3 de julio de 2012.

⁵³ Constituido en el último trimestre de 2011 gracias al impulso de los tuareg que regresaron desde Libia tras la caída de Gadafi, donde muchos de ellos habían estado al servicio directo del líder libio. ROSENBERG, D., «Le peuple touareg...», cit., nota 43, p. 15.

(MUYAO)⁵⁴. Estos grupos tenían su propia agenda, que no coincidía con la del MLNA. Frente a la naturaleza fundamentalmente laica de éste, el propósito de los yihadistas era la implantación de la ley islámica en todo el país. De hecho, la alianza entre los dos grupos era difícil de entender. Y aún más si se tiene en cuenta que el Consejo Ejecutivo del MNLA contaba con una mujer entre sus miembros, Nina Wallet Intalou, que había sufrido directamente la intransigencia islamista, cuando por presiones de los radicales se había visto obligada a renunciar a ocupar un cargo de alcaldesa para el que había sido elegida en 1997⁵⁵.

El 19 de marzo la CEDEAO lanzaba un comunicado en que calificaba la situación en Mali como una amenaza para la paz y seguridad internacionales y manifestaba su compromiso con la integridad territorial del país⁵⁶. Sin embargo, la situación no dejó de deteriorarse. Las esposas de los militares malienses y sus familiares salieron a las calles de la capital para protestar por la vulnerabilidad de las Fuerzas Armadas y por la falta de medios para combatir a los rebeldes. Pocos días después del comunicado de la CEDEAO, la creciente desestabilización en el Norte y el descontento creciente con el modo en que el Gobierno estaba afrontando la crisis, fueron utilizadas por los militares, liderados por el capitán Amadou Haya Sanogo, como excusas para justificar un golpe de Estado que, el 22 de marzo de 2012, destituyó al presidente, Amadou Toumani Touré (ATT) y acabó con 21 años de democracia.

Aunque el golpe de Estado fue condenado unánimemente por la comunidad internacional⁵⁷, la situación parecía irreversible. Con la mediación del

⁵⁴ MUYAO es una escisión de AQMI, especializado en secuestros y tráfico de estupefacientes que publicó su primer comunicado militar en octubre de 2011. Oficina de la Fiscal de la CPI, *Situation in Mali...*, cit., nota 50, párrafo 33. Sobre este grupo, véase también: ECHEVERRÍA, C., *Al Qaida en las Tierras del Magreb...*, cit., nota 51, p. 13 y ss. En agosto de 2013 se crea Al-Mourabitoune (los almorávides, dinastía musulmana que había conquistado gran parte del Norte de África entre los siglos X y XII), una fusión de MUYAO y los «Signataires par le sang», particularmente activo en Gao. Se presume que esta organización mantiene vínculos estrechos con Boko-Haram.

⁵⁵ Nina Wallet Intalou se incorporó al Movimiento desde su exilio en Mauritania y ejerció su liderazgo hasta el punto de que había sido calificada como el «hombre fuerte» de la organización. MANDRAUD, I., «Nina Wallet Intalou, la Pasionaria Indépendantiste des Touareg Maliens», *Le Monde* (18 abril 2012).

⁵⁶ Comunicado de prensa CEDEAO 065/2012, de 19 de marzo.

⁵⁷ Véase Comunicado de la CEDEAO 070/2012, de 21 de marzo. Y Comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, de 3 de abril de 2012, PSC/PR/COMM. (CCCXVI). En el Consejo de Seguridad el golpe de Estado fue condenado en un Comunicado de su Presidente, de 26 marzo de 2012: S/PRST/2012/7. En la Unión Europea, véase el Comunicado de la Alta Representante, de 22 de marzo de 2012, A 142/12.

Presidente de Burkina Faso, auspiciada por CEDEAO, se consiguió un acuerdo con la Junta militar por el que se constituía un gobierno interino⁵⁸. El caos y la confusión en el Sur del país, fueron aprovechados por los rebeldes, que en abril de 2012 proclamaron unilateralmente la independencia del Azawad⁵⁹. E inmediatamente después el MNLA y Ansar Dine llegaron a un acuerdo por el que creaban el Estado de Azawad. Sin embargo, esta frágil alianza se rompería días más tarde, debido a las diferencias insalvables existentes entre los dos grupos⁶⁰.

La ruptura vino impulsada por las mujeres tuareg, lideradas esta vez sí por Nina Wallet Intalou, que había expresado su rechazo a Ansar Dine y a los yihadistas a los que consideraba como la mayor amenaza para la cultura y la identidad tuareg⁶¹. Las mujeres tuareg se manifestaron públicamente para enfrentarse a los islamistas y rechazar la aspiración de éstos de someterlas. Sin embargo, en la pugna entre el MNLA y los yihadistas, estos últimos lograron imponerse y consiguieron el control de las dos terceras partes del Norte.

Aunque el Gobierno había perdido el control del Norte del país, en esa zona seguían operando las milicias progubernamentales⁶². Algunas se agruparon en el llamado Frente Patriótico de Resistencia⁶³. Sus objetivos eran com-

⁵⁸ Según este acuerdo, ATT se comprometía a dimitir y se constituía un gobierno interino, con el nombramiento del Sr. Traoré –hasta ese momento presidente de la Asamblea Nacional– como Presidente de la República. En el acuerdo se otorgaba la amnistía a los perpetradores del golpe de Estado militar. De hecho, los golpistas, representados en una Junta no dejaron en ningún momento de controlar, en la sombra, al gobierno interino.

⁵⁹ Esta proclamación recibió el firme rechazo de la CEDEAO y de la Unión Africana. Véanse: Declaración de la Comisión de la CEDEAO, de 9 de abril de 2012, comunicado 099/2012. Y comunicado de prensa de la Unión Africana de 6 de abril de 2012: [<http://www.peaceau.org/uploads/auc-comm-mali-2-06-04-2012.docx-eng.pdf>].

⁶⁰ Se informaba de enfrentamientos entre Ansar Dine y el MNLA desde junio de 2012. Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional, *Situation in Mali...*, cit., nota 50, párrafo 29.

⁶¹ MANDRAUD, I., «Nina Wallet Intalou...», cit., nota 56. En esta entrevista la líder tuareg abría la puerta a una solución federal, con la posibilidad de celebrar consultas periódicas sobre la autodeterminación. Nina Wallet era la única mujer miembro del Consejo Transitorio del Estado de Azawad, constituido por el MNLA en junio de 2012, como la Encargada de la promoción de la mujer, infancia y familia.

⁶² La más antigua (Maestros de la Tierra) se había creado en 1994. LODE, K., «Civil Society takes Responsibility...», cit., nota 45, p. 29.

⁶³ Oficina del Fiscal de la CPI, *Situation in Mali...*, cit., nota 50, párrafo 34. Entre estas milicias destacaban, por ejemplo, las Fuerzas de Liberación del Norte. Estos grupos gozaban del apoyo del Gobierno: Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre los Niños y el Conflicto Armado en Mali, S/2014/167, párrafos 21 y ss.

batir a los rebeldes y proteger a las etnias Songhai⁶⁴, Peul⁶⁵ y Bella⁶⁶. En diciembre de 2012, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de la Misión de Apoyo a Mali –AFISMA– bajo el liderazgo africano de la CEDEAO y la Unión Africana⁶⁷.

Las mujeres estaban padeciendo de manera particularmente cruel las consecuencias de la ocupación por los yihadistas. Las desplazadas a Bamako denunciaban las violaciones individuales y colectivas, los matrimonios forzados y otras vulneraciones de derechos fundamentales. En noviembre de 2012 un grupo de mujeres líderes de la sociedad civil, convocadas por ONU Mujeres, denunciaron esta situación y emitieron un comunicado en el que reclamaban mayor representación en los órganos de gestión de crisis, reforzamiento de sus capacidades de mediación, negociación y diálogo, mayor participación en la política y en las instituciones de gobierno, reparación y asistencia a las víctimas de violencia sexual y apoyo al empoderamiento de las mujeres⁶⁸. Frente a lo que había ocurrido en anteriores crisis, las mujeres encontraron grandes dificultades para hablar con los rebeldes, por lo que centraron su acción en la asistencia a las víctimas.

En enero de 2013, cuando los yihadistas estaban ya prácticamente a las puertas de la capital del país, Francia se decidió a intervenir militarmente, lanzando la Operación Serval, a petición del gobierno provisional maliense. Las tropas francesas expulsaron a los yihadistas del norte de Mali y ayudaron al ejército maliense a recuperar el control de las dos terceras partes del territorio del

⁶⁴ Etnia que se extiende también por el Sahel occidental, que tiene su propia lengua y que constituyó un imperio entre los siglos XV y XVI. BOVILL, E. W., «The Niger and the Songhai Empire», 25/98 *Journal of the Royal African Society* (1926), pp. 138-146. Sobre la participación de los songhai en estas milicias de autodefensa: HEATH, J., *A Grammar of Tamashek (Tuareg of Mali)*, Walter de Gruyter, Berlin, 2005, pp. 6-7.

⁶⁵ Un pueblo de la etnia fulani, presente en varios países africanos. Tienen también lengua propia y fueron uno de los primeros pueblos africanos en convertirse al Islam. Sobre la etnia fulani: RIESMAN, P., *Freedom in Fulani Social Life. An Intropective Ethnography*, the University of Chicago Press, 1977.

⁶⁶ Los bella son tuareg de piel negra, que tradicionalmente habían sido esclavos de los tuareg de piel blanca: LECOCQ, B., «The Bella Question: Slave Emancipation, Race and Social Categories in Late Twentieth-Century Northern Mali», 39/1 *Canadian Journal of African Studies* (2005), pp. 42-68, donde se describe la tradicional organización jerárquica de la sociedad tuareg dividida en castas, en parte delimitadas con criterios raciales.

⁶⁷ Resolución 2085 de 20 de diciembre de 2012, adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta.

⁶⁸ Véase esta nota de prensa de ONU Mujeres: [<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/11/women-of-mali-call-for-increased-protection-and-involvement-in-resolving-the-conflict/>].

Norte del país⁶⁹. En mayo de 2013 se creaba el Alto Consejo para la Unidad de Azawad (ACUA), encabezado por el líder tuareg, Mohamed Ag Intalla, que rechazaba la independencia y reivindicaba el diálogo para poner fin al conflicto.

El Presidente de Burkina Faso aprovechó el momento para intensificar sus esfuerzos de mediación entre las partes, obteniendo como resultado concreto el Acuerdo Provisional de Paz de Ouagadougou en junio de 2013. El Acuerdo, firmado por el Gobierno, el MLNA y el Alto Consejo para la Unidad de Azawad se concibió como un marco que definía los dos hitos de un proceso que debía llevar a un Acuerdo de paz definitivo. En primer lugar, se retomaba la democracia con la previsión de celebrar elecciones presidenciales en julio de ese año y la de abrir un proceso de reconciliación. Gracias a la intermediación de ONU Mujeres se logró que se aceptara la presencia de algunas líderes malienses en las negociaciones del Acuerdo de Ouagadougou⁷⁰. El 1 de julio se desplegaba la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSMA)⁷¹, que tomaba el relevo de AFISMA. Entre los objetivos de MINUSMA están el apoyo al proceso político maliense y a la estabilización del país.

A pesar de las dudas expresadas en diversos foros sobre la capacidad del país y de la sociedad maliense de organizar y participar en un proceso electoral con garantías, lo cierto es que las elecciones se desarrollaron satisfactoriamente. La victoria de Ibrahim Boubacar Keita (IBK) fue incontestable. Juró su cargo en septiembre con la promesa de unidad y paz. Aunque el Presidente ha insistido desde entonces en su compromiso con el objetivo de la reconciliación nacional al que debe llegarse a través de un proceso inclusivo de diálogo, lo cierto es que no ha logrado grandes avances. De hecho, el proceso de reconciliación se ha estancado a lo largo del 2014. La fragilidad de la situación se demostró el 17 de mayo de este año, cuando se produjo un ataque de los rebeldes durante una visita a Kidal del recién nombrado primer ministro, Moussa Mara. Como resultado de los ataques se contabilizaron 33 bajas entre los soldados malienses y 8 civiles muertos. El ejército maliense protagonizó

⁶⁹ No obstante, como señala Carlos Echeverría, lo cierto es que a pesar de la supuesta expulsión de los yihadistas, ha seguido habiendo ataques suicidas. ECHEVERRÍA JESÚS, C., «Al Qaida...», cit., nota 51, pp. 8-9. El último de estos ataques se ha perpetrado contra los cascos azules de Naciones Unidas, el 16 de agosto, en Tombuctú: SG/SM/16088; AFR/2950; PKO/425.

⁷⁰ Más información en [<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2012/5/q-a-with-saran-ke%C3%AFta-diakite-and-traore-oumou-toure-from-mali-on-their-participation-in-mali-peace/>].

⁷¹ Resolución del Consejo de Seguridad (2011) de 25 de abril de 2013.

una contraofensiva unilateral que se desarrolló sin que se hubiesen mantenido consultas previas con la MINUSMA. El 23 de mayo se acordó un acuerdo de alto el fuego, facilitado por Mauritania bajo los auspicios de la Unión Africana. El Consejo de Seguridad expresó su profunda preocupación por el deterioro de la situación y en su Resolución de 25 de junio urgía a los grupos armados a respetar el alto el fuego y la integridad territorial de Mali, así como a involucrarse en un proceso inclusivo de diálogo. Además se extendía un año más el mandato de la MINUSMA, a la que se llama a expandir su presencia en el Norte más allá de los grandes núcleos urbanos y a apoyar el proceso nacional de diálogo político y reconciliación⁷².

En enero de 2014, IBK había solicitado a Argelia que intercediera para la resolución del conflicto y el relanzamiento del proceso de reconciliación nacional. Tras la crisis de mayo, representantes del MNLA, del Alto Consejo para la Unidad de Azawad (en el que se han integrado antiguos miembros de Ansar Dine) y del Movimiento Árabe del Azawad, se dieron cita en Argel, el 9 de junio de 2013, y firmaron la Declaración que lleva el nombre de la ciudad. En esta Declaración los rebeldes instaban al Gobierno de Mali a lanzar un proceso de negociaciones políticas para una paz inclusiva. El llamado proceso inclusivo de diálogo intermaliense se ha desarrollado formalmente en Argelia entre el 16 y el 24 de julio. De este proceso ha salido una hoja de ruta para el desarrollo de las conversaciones integrales de paz⁷³.

A pesar de que el penúltimo episodio de este conflicto parece haberse encauzado, el acuerdo de paz definitivo está todavía por llegar. Y ese acuerdo debe tratar expresamente de los crímenes de naturaleza sexual⁷⁴. Las organizaciones de mujeres desde la sociedad civil siguen reclamando el diálogo y abogando por una paz construida sobre la base de la justicia. El temor a la impunidad, especialmente intenso en relación con los crímenes sexuales cometidos durante el conflicto, aparece como un fantasma que espanta la esperanza de una paz sostenible.

⁷² Resolución 2164 (2014), de 25 de junio, S/RES/2164 (2014)

⁷³ Sobre el proceso de negociación, véanse estas aclaraciones del Gobierno, publicadas en su página web: [http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=12583:12-questions-pour-comprendre-le-processus-de-dialogue-inclusif&catid=43&Itemid=100302].

⁷⁴ La Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la Violencia Sexual ha insistido en que la violencia sexual debe ser tratada en los procesos de paz y en los acuerdos. Statement by SRSG Zainab Hawa Bangura to the Security Council Open Debate on Sexual Violence in Conflict, 17 de abril 2013.

4. LA VIOLENCIA SEXUAL EN MALI

Para entender las causas de la violencia sexual en Mali hay que analizar la situación de la mujer en la sociedad maliense. Por ello antes de referirnos al alcance de los crímenes sexuales cometidos durante el conflicto vamos a examinar la situación de discriminación estructural a la que se enfrentan las mujeres en Mali.

a) *Las causas subyacentes y la lucha de las mujeres por sus derechos*

La violencia sexual y de género en el conflicto maliense no se ha originado de manera espontánea⁷⁵. Por el contrario, los crímenes sexuales perpetrados durante la crisis son una prolongación de la violencia que de manera más soterrada se venía ya ejerciendo contra las mujeres.

El carácter estructural de la discriminación por razón de género se manifiesta en el Código civil, en el que se proclama que el hombre es el jefe de la familia y que la esposa le debe obediencia⁷⁶. Este Código contiene, pues, la clave de bóveda de un sistema profundamente desigual⁷⁷. Es significativo que esta ley vino precedida de una propuesta en 2009 que eliminaba la obligación de la mujer de obedecer al marido e igualaba la edad mínima para contraer matrimonio de hombre y mujer. La propuesta fue aplaudida por las organizaciones de la sociedad civil que abogaban por la igualdad, pero fuertemente contestada por el Alto Consejo del Islam y parte de la población que consideraban que estas disposiciones entraban en conflicto con la ley islámica⁷⁸. La propuesta se

⁷⁵ RAMOS JURADO, M., «La paz desde lo femenino: poder y violencia de género en los conflictos armados», en M. Robles Carrillo (coord.), *Género, conflictos armados y seguridad: la asesoría de género en operaciones*, Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2012, p. 118. En el mismo sentido: Comisión sobre el Estatus de la Mujer, E/2013/27..., cit., nota 36, párrafo 10

⁷⁶ Código Personal y de Familia: Ley n° 2011-087 de 30 de diciembre de 2011, artículos 316 y 319.

⁷⁷ Allí donde el nuevo Código introdujo mejoras, no lo hizo de manera definitiva. Por ejemplo, aunque por primera vez incluye una regulación de la herencia y proclama que hombres y mujeres tienen los mismos derechos, sigue ofreciendo la posibilidad a los ciudadanos de optar entre someterse a la ley o a los principios religiosos o tradicionales. De acuerdo con las tradiciones de algunos grupos étnicos, la mujer puede ser incluso considerada como parte de la herencia del marido y como viuda debe aceptar esposarse con un hermano de éste (levirat). De acuerdo con las costumbres islámicas, la mujer solo tiene derecho a una octava parte de la herencia del marido. American Bar Association, *Access to Justice Assessment for Mali*, 2013, p. 2.

⁷⁸ ICMI Commando, *Mali Information Bulletin*, cit., nota 43, p. 25.

abandonó y en el Código finalmente adoptado en 2011 se mantuvo el sometimiento de la mujer⁷⁹.

En Mali, la violencia sexual y de género se refleja en prácticas como la mutilación genital femenina⁸⁰, la violencia doméstica o el matrimonio infantil y/o forzado. La mutilación genital femenina es un problema grave en Mali, donde afecta al 90% de las mujeres⁸¹. Hasta ahora sólo una Ordenanza se refiere específicamente a este tema para prohibir la práctica en centros públicos⁸². El Código civil establece de manera genérica y bastante farragosa que no se puede atentar contra la integridad física de una persona, ni siquiera en el marco de una práctica tradicional o religiosa, siempre que ésta sea perjudicial para la salud de esa persona⁸³. Este precepto podría abrir la puerta a una prohibición, aunque lo cierto es que todos los esfuerzos desarrollados hasta el momento en esa dirección han resultado infructuosos⁸⁴.

En Mali existen el matrimonio infantil y el forzado y la poligamia es una práctica generalizada. Las mujeres también sufren la violencia doméstica, aunque no hay estadísticas fiables sobre su incidencia real. Las denuncias son muy

⁷⁹ American Bar Association, *Access to Justice...*, cit., nota 78, p. 14.

⁸⁰ La mutilación genital femenina no es sólo un atentado contra la salud de la mujer, sino también una violación de los derechos humanos. Esta visión se ha consolidado con la adopción, el 20 de diciembre de 2012, de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas «Intensifying global efforts for the elimination of GFM» (A/RES/67/146).

⁸¹ Según un informe de UNICEF de 2013 el porcentaje exacto es el 89%. *Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change*, UNICEF, 2013. El 58% de estas mujeres son hijas de mujeres que se oponen a esta práctica. La presión social es, pues, enorme.

⁸² Esta medida no equivale de ninguna manera a una prohibición y puede incluso resultar contraproducente pues no impide que la mutilación se siga practicando, con secretismo y en lugares que no ofrecen ninguna garantía sanitaria. Hay experiencias que demuestran que cuando la mutilación se practica en secreto se multiplica la dificultad para erradicarla. MGBAKO, Ch. y SAXENA, M. *et al.*, «Penetrating the silence in Sierra Leone: a blueprint for the eradication of Female Genital Mutilation», 23 *Harvard Human Rights Journal* (2010), pp. 111-140, p. 112.

⁸³ Código Personal y de Familia, artículo 5.

⁸⁴ Desde 2002 se viene desarrollando un Programa Nacional de Lucha contra la práctica de la mutilación genital femenina. Y en 2010 se constituía la red de parlamentarios malienses para la lucha contra la violencia sobre mujeres y niñas, una de cuyas funciones es concienciar a la población y prepararla para la futura adopción de una ley contra la mutilación genital femenina. Esta Red de fue creada mediante la Resolución n° 10-005/AN-RM, de 26 de noviembre de 2010. Está compuesta de 50 parlamentarios, entre los que hay 15 mujeres. Además de la Red, desde los años 90 viene funcionando un Comité Nacional para el Abandono de prácticas nefastas para la salud de mujeres y niños (Decreto n° 99/P-RM de 17 de junio de 1999; anteriormente había sido el Comité para la erradicación de prácticas nefastas: Decreto n° 96-382/P-RM). UNFPA-UNICEF Joint Programme on Female Genital Mutilation/Cutting: Accelerating Change, Annual Report 2011.

escasas puesto que las víctimas son presionadas por sus familias y comunidades para resolver el problema en el marco de la familia⁸⁵.

Esta realidad tan desfavorable a las mujeres contrasta con las intenciones proclamadas en documentos gubernamentales, como el plan de acción de la política nacional de género, elaborado por el Ministerio para la promoción de la Mujer, la Infancia y la Familia, en que se formula el compromiso de reducir la violencia contra mujeres y niñas, y se señala la necesidad de erradicar prácticas y tradiciones perjudiciales para las mujeres y contrarias a la igualdad⁸⁶.

A pesar de todas las dificultades, la mujer maliense se resiste a ser únicamente una víctima. También quiere ser un actor relevante en la lucha contra la violencia y en la construcción de la paz. Existe entre las mujeres un movimiento asociativo muy importante que, desde la sociedad civil, se ha concentrado en el objetivo de la paz y en la promoción de los derechos humanos y de la mujer. De hecho la sociedad civil es el espacio natural en el que por defecto se desenvuelven las mujeres, debido a los obstáculos que encuentran para acceder a puestos relevantes en el espectro político y gubernamental⁸⁷.

Organizaciones como la Asociación de Juristas Malienses⁸⁸, el Movimiento de Mujeres Malienses por la Paz y la Unidad Nacional⁸⁹, la Asociación para el progreso y la defensa de los derechos de las mujeres malienses⁹⁰, o

⁸⁵ GRANT BOWMAN, C., «Theories of Domestic Violence in the African Context», 11 *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law* (2003), pp. 847-863.

⁸⁶ El Plan se puede consultar aquí: [http://www.recofem.org/IMG/pdf/Plan_d_action_Genre_du_Mali_11jan11.pdf].

⁸⁷ Las mujeres malienses ocupan únicamente 14 de los 147 escaños del Parlamento. En estos momentos están tratando de impulsar la adopción de una ley de cuotas, con el apoyo del Ministerio para la Promoción de la Mujer, la Infancia y la Familia y del Marco Consultivo para Mujeres en Partidos Políticos. La propuesta es establecer una cuota del 30% de mujeres en listas electorales y puestos gubernamentales.

⁸⁸ Organización creada en 1988 que realiza una importante labor de asesoramiento legal a mujeres a través de clínicas jurídicas, de sensibilización de la población acerca de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres y de impulso del proceso de armonización del derecho maliense con el derecho internacional de los derechos humanos.

⁸⁹ *Mouvement National des Femmes pour la Sauvegarde de la Paix et de l'Unité Nationale au Mali*. Creado a raíz de la rebelión tuareg de 1990 y presidido por Marian Maiga Djbrilla. Destacó por el trabajo realizado durante la rebelión, manteniendo un diálogo abierto con los rebeldes y facilitando la distensión.

⁹⁰ *La Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes*, creada en 1991, se ocupa de la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, de la lucha contra la violencia contra la mujer, incluyendo la erradicación de prácticas como la mutilación genital, y del empoderamiento de la mujer.

Trait d'Union⁹¹, han sido fundadas por mujeres para promover la igualdad. Además, existen redes como la Coordinadora de asociaciones de mujeres malienses (CAFO), la Red CEDEAO de Mujeres por la Paz-Mali o la Coalición nacional de la sociedad civil por la paz y la lucha contra la proliferación de armas ligeras⁹². Dada la precariedad de medios, la constitución de estas redes y coaliciones es casi una necesidad. También operan en el país organizaciones de implantación subregional que están realizando una importante contribución al proceso de reconciliación, como la Organización de Mujeres del río Mano por la Paz⁹³, o *Women in Law and Development* (Wildaf)⁹⁴.

Hay que recordar igualmente que Mali está vinculado por los tratados internacionales que ha ratificado sin reservas, entre los que se encuentran la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, sobre los Derechos de la Mujer Africana⁹⁵. En Mali, de tradición francófona, existe un sistema de relaciones entre el ordenamiento jurídico doméstico y el internacional de inspiración monista según el cual este Protocolo –como cualquier tratado internacional– se incorporó al ordenamiento jurídico nacional desde su ratificación⁹⁶. El Protocolo de Maputo establece la obligación de los Estados parte de prohibir la mutilación genital femenina⁹⁷ y de

⁹¹ Esta organización fue creada en enero de 2012 a iniciativa de Oumou Sall-Seck la alcaldesa de Goudam, en Tombuctú. Sall Seck es la única mujer que ocupa un cargo político electivo en el Norte. Trait d'Union reivindica el papel de los mestizos (la líder es hija de una madre tuareg y un padre peul), el diálogo interétnico y la convivencia pacífica entre los distintos pueblos malienses.

⁹² CONASCIPAL-MALI. Fue creada en 1999 y está presidida por la líder del Movimiento Nacional de las Mujeres para la Salvaguardia de la Paz y de la Unidad Nacional, Mariam Maiga Djibrilla. Numerosas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, la asociación de griots, asociaciones de líderes tradicionales... integran esta coalición. El 27 de noviembre de 2013 lanzó el llamado Programa de Paz de la Sociedad Civil.

⁹³ Esta organización subregional jugó un papel fundamental en los procesos de paz de Sierra Leona y Liberia y su creación estuvo auspiciada por CEDEAO. También está implantada en Guinea. Y, aunque el río Mano no transcurre por Mali, existe también una antena de la organización en este país, dirigida por Dicko Aminata B. Traoré. DIOP, B., *Case Study on Countries in the Mano River Region*, Arusha, 6-8 diciembre de 2005, UN Office of the Special Advisor on Africa.

⁹⁴ WILDAF es una red panafricana constituida en Zimbabwe en 1990 y que agrupa a 500 organizaciones. WILDAF-Mali se creó 5 años más tarde y en la actualidad está presidida por Bouaré Bintou Founè Samaké.

⁹⁵ Este Protocolo se adoptó en 2003 y entró en vigor en noviembre de 2005, una vez que se alcanzaron las 15 ratificaciones necesarias. Fue promovido por las organizaciones de mujeres africanas en un largo proceso que se extendió casi una década, desde los primeros movimientos en Lomé, en 1994.

⁹⁶ Artículos 114-116 de la Constitución de Mali de 1992.

⁹⁷ Artículo 5.b.

proteger a la mujer en situación de conflicto armado contra las violaciones y otras formas de violencia sexual⁹⁸. Establece en 18 años la edad mínima para contraer matrimonio y declara que se debe promover la monogamia⁹⁹. Proclama el derecho de la mujer a participar en el proceso político de adopción de decisiones¹⁰⁰ y declara el derecho a la paz, incluyendo el de las mujeres a participar en su promoción y mantenimiento, así como el deber de los Estados de promover e incrementar la participación de la mujer en este ámbito¹⁰¹.

Mali es uno de los 7 países africanos que ha reconocido la competencia de la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos para conocer de demandas presentadas por individuos y organizaciones no gubernamentales por violaciones de derechos humanos¹⁰². Para que las ONGs puedan acudir a la Corte deben tener reconocido el estatus de observador ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el caso de Mali hay 3 organizaciones con ese estatus, de las cuales 2 son organizaciones de mujeres: la Asociación de Juristas Malienses y la Asociación para el Progreso y la Defensa de los Derechos de las Mujeres Malienses¹⁰³. La propia Corte está trabajando con las organizaciones de mujeres para que la vean como un socio en la lucha por los derechos humanos, aunque es perfectamente consciente de que para esta vía sea eficaz es necesario incrementar el número de Estados que han depositado la declaración a la que se refiere el artículo 34 (6) del Protocolo por el que se crea la Corte y que le permite conocer de las demandas presentadas por particulares y organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁴. Mirando hacia el futuro,

⁹⁸ Artículo 11.3. Además, el artículo 4 sobre el derecho a la vida y a la integridad, establece que los Estados están bajo la obligación de prevenir, perseguir y castigar todas las formas de violencia contra la mujer.

⁹⁹ Artículo 6. En el código civil de Mali (artículo 281) la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años en el caso del hombre y de 16 en el de la mujer.

¹⁰⁰ Artículo 9

¹⁰¹ Artículo 10.

¹⁰² Los 7 Estados que han depositado la Declaración a la que se refiere el artículo 34 (6) del Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por el que se crea la Corte Africana, son: Burkina Faso, Malawi, Mali, Tanzania, Ghana, Costa de Marfil y Ruanda. El número de países que ha ratificado el Protocolo por el que se crea la Corte es de 26. El Protocolo fue adoptado en 1998 y entró en vigor en 2004. La Corte está operativa desde el año 2006.

¹⁰³ La lista de ONGs con el estatus de observador se puede consultar en la página web de la Comisión Africana: [<http://www.achpr.org/network/ngo/>]

¹⁰⁴ Entre el 24 y el 26 de abril de 2013, la Corte organizó en Camerún el Seminario «The African Court on Human and People's Rights: your new partner in strengthening the protection of human rights in Africa», al que asistieron 57 representantes de ONGs especializadas en la promoción de los derechos humanos de las mujeres, procedentes de 20 países africanos. La

conviene señalar que se está impulsando la ampliación de la jurisdicción de la Corte, para convertirla en un tribunal penal, con competencia para enjuiciar a individuos concretos acusados de graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, lo que resulta especialmente relevante en relación con los crímenes sexuales¹⁰⁵.

Los ciudadanos malienses también tienen a su disposición el Tribunal de la CEDEAO para denunciar violaciones de derechos humanos perpetradas en territorio maliense. Este Tribunal puede aplicar cualquier tratado internacional relativo a los derechos humanos ratificado por el Estado parte en el asunto concreto del que está conociendo¹⁰⁶. Dados los obstáculos que las mujeres encuentran para acceder a los tribunales malienses, y a los que nos referiremos enseguida, es importante señalar que para denunciar una violación de los derechos humanos ante el Tribunal de la CEDEAO no es necesario agotar los re-

Corte, junto con la Comisión de Derechos Humanos y de los Pueblos, han propuesto que 2016 sea declarado año africano de los derechos humanos (EX.CL/825 [XXIV] Annex II) y parece, pues, que habría que hacer un esfuerzo adicional para llegar a ese año con un mayor número de declaraciones. Toda esta información ha sido extraída del Informe 2013 de Actividad de la Corte (EX.CL/825 [XXIV]).

¹⁰⁵ En febrero de 2009 la Asamblea de jefes de Estado de la Unión Africana solicitó a la Comisión de la Unión Africana, a la Comisión de Derechos Humanos y a la propia Corte de Derechos Humanos y de los Pueblos que comenzaran a evaluar la posibilidad de ampliar la jurisdicción de la Corte al ámbito penal (Assembly/AU/Dec. 213 [XII]). La opción que se ha elegido es fusionar la Corte con la todavía inoperativa Corte Africana de Justicia y dotar a la nueva Corte resultante de una sala penal. La Corte Africana de Justicia fue creada por Protocolo de 11 de julio de 2003, que habiendo alcanzado las 15 ratificaciones requeridas debería haber entrado en vigor en 2009. Sin embargo la aplicación de este Protocolo quedó suspendida y la Corte permaneció inactiva en espera de que se decidiera cómo se iba a fusionar con la Corte de derechos humanos y de los pueblos. De hecho, desde 2008 existe un Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos que resultaría de esa fusión [http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf]. Un borrador para la reforma de este Protocolo, con el objeto de incluir la jurisdicción penal de la nueva Corte se preparó en 2010 (véase artículo 28A). Este borrador enmendado para regular la concesión de inmunidad a los jefes de Estado y otros funcionarios gubernamentales de alto nivel fue finalmente aprobado en la sesión ordinaria de la Asamblea General de la Unión Africana en el verano de 2014. En cualquier caso, este Protocolo de fusión que otorga jurisdicción penal a la futura Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos ha sido ratificado únicamente por 5 Estados y en espera de las 15 ratificaciones necesarias todavía no ha entrado, por tanto, en vigor.

¹⁰⁶ El Tribunal de la CEDEAO fue creado sobre la base del artículo 11 del Tratado CEDEAO, por el Protocolo A/P.1/7/91. La competencia del Tribunal para conocer de demandas relativas a derechos humanos se estableció en el Protocolo sobre la Gobernanza y Buen Gobierno, adoptado en diciembre de 2001. Actualmente, la legitimación activa de las víctimas de violaciones de derechos humanos se recoge en el protocolo suplementario: A/SP.1/01/05.

cursos internos¹⁰⁷. Hasta ahora, sin embargo, no ha habido ninguna demanda por violencia de género ante, durante o en la situación postconflicto.

La concienciación de la mujer sobre sus derechos y la existencia de estos mecanismos jurisdiccionales de protección en los ámbitos regional y subregional son fundamentales¹⁰⁸, pero no suficientes. Es necesario también facilitar el acceso de las mujeres a la justicia en el ámbito interno. En estos momentos, acudir a los tribunales domésticos tiene un coste prohibitivo para la mayoría de las mujeres que no pueden hacer frente a las altas tasas judiciales y que, en consecuencia, encuentran graves dificultades para exigir el cumplimiento de sus derechos. Pero no es esta la única barrera. La población en general considera que acudir a un tribunal formal es un último recurso, que supone la ruptura definitiva de las relaciones familiares o comunitarias. Si es una mujer la que acude a un tribunal se considera que está suscribiendo una declaración de guerra¹⁰⁹. Los procesos son muy largos y el funcionamiento de los tribunales formales está lastrado por la corrupción¹¹⁰, lo que hace que la población desconfíe del sistema de justicia formal. Por si fueran pocas las dificultades, los tribunales formales están muy alejados de las comunidades rurales¹¹¹.

Aunque el derecho a la justicia gratuita está regulado en el ordenamiento jurídico, este servicio se puede ofrecer en muy pocos tribunales debido a la falta de abogados¹¹². Además, para acceder a este beneficio hay que cumplimen-

¹⁰⁷ El agotamiento de los recursos internos sí es un requisito en el caso de la Corte Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, aunque se exige de su cumplimiento en los casos de violación seria y masiva o cuando el acceso a la justicia está obstruido. INTERNATIONAL FEDERATION FOR HUMAN RIGHTS, *Practical Guide to the African Court on Human and People's Rights*, p. 86.

¹⁰⁸ Dentro del gobierno esta labor se organiza por dos Ministerios: el de Promoción de la Mujer, el Niño y la Familia y el Ministerio de Justicia. En la concienciación y sensibilización, la labor de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental. American Bar Association, *Access to Justice...* cit., nota 78, p. 20.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 3 y 36 y ss. donde se dice que la actuación del Alto Consejo Judicial, que debe actuar en los casos de corrupción, es poco transparente y eficaz.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 3 y 26. La población tiene que viajar decenas y a veces cientos de kilómetros para llegar a un tribunal. Además, si el asunto no se resuelve en primera instancia hay que acudir a uno de los cuatro únicos tribunales de apelación existentes en el país, localizados en Bamako, Kayes y Mopti y Sikasso. Este último es de reciente creación.

¹¹² Mali tiene un juez por cada 25.000 habitantes y menos de 300 abogados para servir a toda la población, de los que la gran mayoría están afincados en Bamako. El estándar internacional es de 1 juez por cada 8000 habitantes. Aunque la legislación prevé la creación de Oficinas de Acogida y Orientación y de Centros de Acceso al Derecho y la Justicia, para asesorar sobre derechos y sobre las organizaciones a las que se puede acudir para resolver asuntos legales, lo cierto es

tar numerosos formularios, lo que constituye una barrera para una población, que es en su mayor parte analfabeta¹¹³. Los servicios de asistencia jurídica son a día de hoy ofrecidos por las organizaciones de la sociedad civil a través de clínicas jurídicas¹¹⁴. Destaca en este ámbito el trabajo realizado por la Asociación de Mujeres Juristas Malienses que, además de gestionar clínicas fijas en Kayes, Sikasso, Mopti, Tumbuctú y Gao, utiliza también las clínicas móviles para poder llegar hasta allí donde es necesario.

La labor de las organizaciones de la sociedad civil y en particular las organizaciones de mujeres, en relación con el empoderamiento legal de las mujeres es esencial. Son ellas las que desarrollan acciones de formación y realizan campañas de sensibilización para concienciar a la población de sus derechos, a través de la radio o de eventos comunitarios, los dos medios más accesibles para las mujeres más desfavorecidas¹¹⁵.

Como en muchos otros países, la alternativa a la justicia formal es la justicia tradicional o comunitaria, a la que la ley reconoce autoridad para conocer de asuntos civiles y mercantiles. En Mali se estima que el 70% de la población recurre a ella para resolver conflictos. La justicia informal es administrada por consejos de ancianos, autoridades familiares, religiosas¹¹⁶, griots¹¹⁷ y autoridades locales y frecuentemente utiliza la mediación como mecanismo de resolución de conflictos¹¹⁸.

que esta estructura todavía no se ha puesto en marcha. ICMI Commando, *Mali Information Bulletin...*, cit., nota 43, p. 21.

¹¹³ En 2009 se había cifrado el porcentaje de mujeres alfabetizadas en el 19,8 %. American Bar Association, *Access to Justice...*, cit., nota 78, p. 2. Otra de las barreras es que los textos legales están en francés, cuando gran parte de la población sólo habla su lengua local: DJIRÉ, M., *Reformes foncières et accès des femmes à la Terre au Sabel: Quelles stratégies pour les Réseaux?*, *Communication à la conférence –débat organisée per International Land Coalition et IFAD–*, Rome 2007, p. 7.

¹¹⁴ American Bar Association, *Access to Justice*, cit., nota 78, p. 2.

¹¹⁵ La Asociación de Juristas Malienses, por ejemplo, ha publicado una guía jurídica de las mujeres en Mali (2001), que fue traducida a 3 lenguas nacionales; un estudio sobre la violencia contra la mujer, 2003; un Informe sobre el matrimonio infantil y forzado, 2008. Además organiza talleres de sensibilización, destacando en particular su trabajo para prevenir y erradicar la violencia sexual, así como para ofrecer asistencia integral a las víctimas.

¹¹⁶ Como los Marabouts, que representan la conexión entre Alá y la comunidad.

¹¹⁷ Comunicadores tradicionales.

¹¹⁸ El método tradicional de resolución de conflictos se llama Sanakouya y se vale del intercambio de bromas entre los diferentes clanes, etnias, miembros de una familia, para suavizar la tensión y crear confianza. Es una especie de teatralización en que está permitido que unos se rían de los otros y que sirve para restaurar la confianza. ICMI Commando, *Mali Information Bulletin*, cit., nota 43, p. 24.

El sistema tradicional de justicia resulta más accesible, porque es más barato y más rápido que los tribunales formales y preserva las relaciones familiares o comunitarias. No obstante, a veces carece de transparencia y neutralidad, pues el estatus tradicional de la mujer le impide comparecer en pie de igualdad con el hombre. Muchas veces el resultado del proceso de mediación puede, por tanto, contribuir a la perpetuación de tradiciones que discriminan a las mujeres. La necesidad de reconocer la importancia de la justicia tradicional y la urgencia de mejorarla parecen claras. Algunas organizaciones, como OXFAM, han desarrollado iniciativas en Mali para mejorar la calidad de la justicia tradicional. Para ello seleccionan, junto con las comunidades locales, a los llamados «parajuristas» que tienen la misión de informar, sensibilizar y de ofrecer asistencia legal y directrices a los actores de justicia tradicional. Estos parajuristas son personas que las comunidades han propuesto para recibir formación especializada¹¹⁹ y que contribuyen a la sensibilización de la población sobre sus derechos legales¹²⁰.

Hasta ahora hemos descrito las dificultades con que las mujeres se encuentran ordinariamente para hacer valer sus derechos ante la justicia. Veremos en la siguiente sección de este trabajo que estos obstáculos se acrecientan en los casos de crímenes sexuales.

b) *El Alcance de la Violencia Sexual durante el Conflicto*

En el primer Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Mali¹²¹, se denunciaba que en las regiones del Norte, que estaban en aquel momento bajo el control de los rebeldes, se estaban produciendo numerosas y graves violaciones de derechos humanos, incluyendo crímenes sexuales¹²².

El Alto Comisionado incidía en la relación entre la violencia sexual durante el conflicto y la violencia de género preexistente, cuando refiriéndose

¹¹⁹ Estas iniciativas de OXFAM se integran en el programa «Delivery of Justice». La formación de los parajuristas es organizada por organizaciones locales, como WILDAF-Mali. Se puede encontrar más información sobre este programa, incluyendo un video sobre la experiencia en Mali, en [http://socialfilms.org/?page_id=472].

¹²⁰ Un parajurista es una persona que no ha estudiado Derecho, pero que sí ha recibido una formación específica intensiva sobre principios legales básicos. Ya en 2006 se creó el *Cadre National de Pilotage du Curriculum de la Formation du Parajuristes*, que creó un curriculum armonizado para la formación de estos asesores. Véase American Bar Association, *Access to Justice*, cit., nota 78, p. 22.

¹²¹ A/HRC/22/33, 2012.

¹²² *Ibid.* Desde las organizaciones de la sociedad civil también se publicaron informes en los que se documentaba la existencia de estos crímenes, véase por ejemplo el informe de la Association Malienne des Droits de l'Homme, *Crimes de guerre au Nord-Mali*, julio de 2012.

a las causas profundas del conflicto y a los factores que lo habían favorecido, mencionaba la alta prevalencia de prácticas tradicionales discriminatorias y particularmente dañinas para mujeres y niñas¹²³.

Aunque se estima que la violencia sexual ha tenido una alta incidencia durante el conflicto, no hay estadísticas fiables por lo que en este momento resulta imposible establecer cifras exactas de víctimas. La información existente está dispersa y no se ha recogido de acuerdo con procesos protocolizados y muchas de las víctimas no denuncian por temor al estigma¹²⁴. Mientras que el Ministerio para la Promoción de la Mujer, la Infancia y la Familia ha informado de 200 casos de violaciones de mujeres, entre 9 y 60 años¹²⁵, el Secretario General de Naciones Unidas va más allá y en su Informe sobre los niños y el conflicto de Mali señala que entre abril de 2012 y diciembre de 2013 se habían registrado 620 casos de violencia sexual, de los cuales 276 eran violaciones¹²⁶.

En cuanto a las pautas de la violencia sexual durante el conflicto, se ha señalado la existencia de un componente étnico. En el informe 2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mali, se denuncia que la mayoría de víctimas tienen la piel oscura, frente a los agresores de piel blanca que consideran a sus víctimas como inferiores¹²⁷. No obstante, es difícil probar la existencia de una motivación de esta naturaleza¹²⁸.

¹²³ Párrafos 15 y 16 del Informe.

¹²⁴ Según información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en 2012 y 2013 se habían registrado 2785 casos de violencia sexual y de género. Y el portavoz de la Agencia, Eduardo Cue, advertía que la cifra real era mucho más alta. Véase: [<http://www.irinnews.org/report/97983/little-support-no-justice-for-mali-rape-victims>].

¹²⁵ A/HRC/23/57, párrafo 47.

¹²⁶ S/2013/245. El subgrupo sectorial sobre la violencia de género en Mali (dependiente de UNICEF y el Fondo de Población de Naciones Unidas) señalaba que en el mismo periodo se habían registrado 5724 casos de violencia contra las mujeres y, de ellos, 532 se refieren a violencia sexual. (citado por Accord-Mali: [<http://www.acordinternational.org/acord/fr/acord/fr/nos-actions/zones/mali/>]). Desde las organizaciones de la sociedad civil también se ha intentado calcular la incidencia de la violencia sexual. La organización *Groupe de recherche, d'étude et de formation femme-action* (GREFFA), con base en Gao, había documentado 83 casos de violación entre marzo de 2012 y enero de 2013. Greffa es una organización fundada por una mujer, Fatimata Touré, que ha recibido de manos de Estados Unidos, el Premio Internacional a la Mujer Valiente, por su defensa de la dignidad humana en Gao durante la ocupación yihadista.

¹²⁷ Informe 2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en julio de 2013, p. 26. Disponible en [<http://www.cndhmali.org/images/stories/PDF/Rapport2012.pdf>].

¹²⁸ En su primer informe el Alto Comisionado de Derechos Humanos apunta a la existencia de este componente étnico, A/HRC/22/33, 2012, párrafo 32. Y aunque, en su segundo informe, de 2013 señala que la mayoría de víctimas de violencia sexual son miembros de los grupos Songhai y Bella, acaba admitiendo la dificultad para probar la existencia de una motivación étnica: A/HRC/23/57, párrafo 45.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala en el informe ya mencionado que han predominado las violaciones colectivas¹²⁹. En algunos casos estas violaciones se perpetraban en el marco de matrimonios forzados¹³⁰. Las jóvenes eran obligadas a casarse con varios hombres, que las violaban de manera sistemática. Finalmente, las víctimas eran abandonadas tras un «divorcio». Según el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, esta práctica era común entre los yihadistas y se recurría a ella para dar a la violencia sexual una apariencia de legitimidad en el marco de la Sharia. Estos matrimonios forzados iban precedidos en algunos casos del secuestro de la víctima, que era devuelta a su familia tras haber sido sometida a multitud de vejaciones durante semanas¹³¹. Sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Especial para Sierra Leona no cabe duda de que estos matrimonios forzados constituyen un crimen contra la humanidad¹³².

Se ha documentado la existencia de un componente punitivo en algunos casos de violencia sexual, pues se violentaba a mujeres que se resistían a acatar la ley islámica. El castigo se podía hacer extensivo a la familia. En efecto, se han denunciado casos en que la mujer había sido violada en su hogar, en presencia de su marido e hijos¹³³. Otros crímenes se habrían cometido en los centros de detención sobre mujeres que habían sido retenidas por incumplir los preceptos de la Sharia¹³⁴.

En el Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Mali, la violencia sexual se considera una de las seis violaciones de derechos humanos más graves cometidas contra los niños durante el conflicto¹³⁵. Una cuarta parte de las violaciones denunciadas a lo largo del 2013, se habían perpetrado contra menores¹³⁶.

¹²⁹ Informe 2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cit., nota 128, p. 26. El Secretario General de Naciones Unidas indica que alrededor de 1/3 de las violaciones denunciadas han sido colectivas. S/2014/181, p. 10.

¹³⁰ Práctica denunciada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: A/HRC/22/33, 2012, párrafo 34.

¹³¹ A/HRC/23/57, párrafo 46.

¹³² Prosecutor v. Brima, Kamara, and Kanu, SCSL, 2004-16-A, Appeals Chamber, Judgment 22nd February 2008.

¹³³ A/HRC/22/33, 2012, párrafo 33.

¹³⁴ *Ibid.*, párrafo 35.

¹³⁵ S/2014/267, pp. 4-7.

¹³⁶ S/2014/181, p. 10

En lo que se refiere a los responsables de los crímenes, el Secretario General ha establecido que el MNLA, MUJAO, Ansar Dine y AQIM recurrieron a este tipo de violencia como táctica de guerra para humillar, atemorizar y controlar a las comunidades¹³⁷. En su informe sobre violencia sexual en conflicto, estos actores no estatales son identificados como responsables, en aplicación del mecanismo de denuncia pública («naming and shaming»)¹³⁸.

5. LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Acabar con la impunidad requiere de una acción integrada y coordinada del Gobierno y de la comunidad internacional, a través de la puesta en marcha de un marco de justicia transicional integral¹³⁹. En este sentido, el Secretario General de Naciones Unidas, en su más reciente Informe sobre violencia sexual en conflicto armado, le solicitaba al gobierno maliense, que con el apoyo de Naciones Unidas y sus socios internacionales, desarrollara y ejecutara una estrategia nacional integral para abordar la violencia sexual, que debe incluir la prestación de servicios a las supervivientes, el fortalecimiento de la investigación y de la documentación, así como la lucha contra la impunidad¹⁴⁰. Y habría que añadir que la labor de las organizaciones de la sociedad civil, además, puede constituir un apoyo muy relevante e incluso fundamental en este empeño.

En el plano formal, el Código Penal de Mali establece que la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable pueden constituir un crimen contra la humanidad o un crimen de guerra¹⁴¹. Lograr que las instituciones de justicia puedan conocer de estos crímenes sigue siendo, sin embargo, un reto.

La Comisión Nacional de los Derechos del Hombre de Mali ha denunciado la falta de voluntad política real del Gobierno maliense para adoptar

¹³⁷ *Ibid.*, párrafos 58 y ss. Estos grupos fueron incluidos en el listado de perpetradores de crímenes sexuales en el informe 2013 sobre los niños y los conflictos armados (S/2013/245) y sobre violencia sexual en conflictos (S/2013/149). Véase también A/HRC/23/57, párrafo 43.

¹³⁸ S/2013/149 y también en su Informe 2014: S/2014/181 No obstante, hay que resaltar que en este mismo informe también se señala que hay casos de violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad malienses, p. 11.

¹³⁹ S/RES/2106 (2013)

¹⁴⁰ S/2014/181, p. 11.

¹⁴¹ Artículos 29.g y 31.19 del Código Penal (Ley n° 01-79 de 20 de agosto de 2001).

las medidas necesarias con vistas a poner coto a la impunidad. En su Informe 2012, dedica todo un capítulo a la impunidad¹⁴², en el que señala que las víctimas de violencia sexual no han recibido asistencia legal para hacer valer sus derechos y obtener una reparación adecuada. En el mismo sentido, el experto independiente de Naciones Unidas, Soliman Baldo, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Mali¹⁴³, expresa su preocupación por la posibilidad de que los crímenes sexuales queden impunes¹⁴⁴.

Hasta la fecha, y a pesar de que el Gobierno había ordenado priorizar la persecución de estos delitos, sólo en 7 casos se han presentado cargos por violencia sexual ante los tribunales¹⁴⁵. Es muy importante añadir que hasta el momento en ninguna de estas causas se han personado las víctimas. El temor al estigma es un obstáculo para la justicia¹⁴⁶. Para incentivar a las víctimas a personarse en los procedimientos como acusación particular o como testigos, es necesario, de un lado, una intensa labor de sensibilización, y, de otro, establecer protocolos especiales de protección, que no se han puesto en marcha hasta el momento.

Además, resulta necesario acercar los tribunales a las víctimas. Debido a la imposibilidad de que las autoridades judiciales realizaran su labor en el Norte, los poderes judiciales de las tres regiones se transfirieron, por Decisión del 21 de enero de 2013, al Fiscal de Bamako. En este momento, estos poderes no se han terminado de restituir a las regiones septentrionales¹⁴⁷, por lo que el problema de la lejanía de los tribunales se agrava para los ciudadanos de esta zona. A esto se añade la falta de confianza en las instituciones formales de justicia y las barreras que existen –sobre todo para que las mujeres puedan acceder a ellas–. Hay, por tanto, otro objetivo prioritario si se quiere evitar la

¹⁴² Informe, cit., nota 128.

¹⁴³ Informe de 10 de enero de 2014 (A/HRC/25/72)

¹⁴⁴ El Acuerdo provisional Ougadougou, de junio de 2013, formalizaba –en su artículo 9– el compromiso de poner fin a la violencia sexual. No se aludía, sin embargo, a la obligación de documentar, investigar y castigar los crímenes sexuales.

¹⁴⁵ En uno de estos casos el acusado es un soldado maliense y de él está conociendo un tribunal militar. Estos datos se pueden encontrar en el Informe del Secretario General sobre niños y el conflicto de Mali: S/2014/267, párrafo 61.

¹⁴⁶ Véase el Informe de la *Association Malienne des Droits de l'Homme*, «Mali, la justice en marche», marzo de 2014, disponible aquí: [<http://www.amdhmali.org/?q=taxonomy/term/7>].

¹⁴⁷ Sobre las dificultades para restablecer el funcionamiento de las instituciones de justicia en el Norte, *ibid.*, p. 10.

impunidad: mejorar el acceso a la justicia¹⁴⁸. Por todo ello, resulta lógico que la reforma del sector de la seguridad y de la justicia sean ejes prioritarios del proceso de reconciliación nacional.

Ya se ha aludido a la importancia de las instituciones de justicia tradicional en Mali y es inevitable plantearse si éstas podrían jugar algún papel en la lucha contra la impunidad en los casos de violencia sexual. En principio no parece posible, pues ya hemos visto que el recurso a las instituciones tradicionales está previsto en el Derecho maliense únicamente para los asuntos civiles y mercantiles. Además, recordemos que la mujer no está en pie de igualdad en el ámbito de la justicia tradicional, por lo que ésta no parece un marco idóneo para hacer justicia sobre todo en relación con este tipo de crímenes¹⁴⁹. En cualquier caso, tal y como se pone de relieve en el marco de la Unión Africana para la Reforma del Sector de la Seguridad (en adelante, RSS), lo que sí es prioritario es que los actores de justicia tradicional sean incluidos en las estrategias de RSS para asegurar la compatibilidad de la justicia tradicional y los derechos humanos¹⁵⁰. Y resulta también imprescindible que la sensibilización sobre la necesidad de combatir la impunidad de los crímenes sexuales, se extienda a los actores de justicia tradicional a los que se puede apelar para tratar de acabar con la visión de la violencia sexual como un tabú y para animar a las víctimas a denunciar.

En el ámbito de la justicia y la reparación, además de los tribunales y a las autoridades tradicionales hay otras instituciones relevantes en Mali. Destaca la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creada en 2009, que realiza un trabajo continuo con las organizaciones de defensa de los derechos humanos,

¹⁴⁸ En Mali desde el año 2000 existe un programa nacional para el desarrollo de la justicia, que fue impulsado precisamente por una mujer –Manassa Danioko (Magistrada maliense, que en la actualidad es una de las juezes de la Corte Constitucional)–. En el marco de dicho programa, el plan operativo 2010-2014 establece cuatro áreas de atención prioritaria, entre las cuales se encuentra la lucha contra la impunidad y la mejora del acceso a la justicia, así como la promoción de los derechos humanos y de la igualdad de género. El Plan operativo se puede encontrar aquí: [http://www.societecivilemali.org/IMG/pdf/PO_finalise_Juin_2010_adopte.pdf].

En este Plan se señalaba la necesidad de adoptar un plan nacional de derechos humanos, que sigue pendiente.

¹⁴⁹ De hecho, las mujeres advierten contra la superposición de justicia transicional y tradicional. *Summary Report of the High Level Conference, Women, Stability and Development in the Sahel*, Brussels, 9 April 2013.

¹⁵⁰ Este marco se puede consultar en la página web de la Unión Africana: [<http://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf>].

a través de un marco de concertación mensual¹⁵¹. Además, hay otras instituciones que se ocupan de la defensa de los derechos humanos, como el defensor del pueblo (*médiateur*), al que se puede acceder gratuitamente¹⁵². También hay que referirse al Espacio de Interpelación Democrática, un mecanismo autóctono maliense creado en 1996¹⁵³, en cuyo marco los particulares pueden dirigirse a las autoridades públicas para denunciar prácticas que implican violaciones de los derechos humanos. La Comisión de organización del Espacio de Interpelación Democrática funciona bajo la tutela del Ministerio de Justicia y está compuesta por representantes de la Administración y de la sociedad civil. Cada año se organiza un Forum¹⁵⁴ en el que un jurado de honor (compuesto por 9 miembros de reconocido prestigio, de los que 3 son extranjeros) examina las reclamaciones que han sido previamente seleccionadas por una comisión que está presidida por la sociedad civil. El Forum anual se cierra con un Informe elaborado por el jurado en el que se hacen recomendaciones¹⁵⁵. No se puede descartar que este Espacio de Interpelación democrática se utilice para denunciar la pasividad del Estado en la prevención, represión, investigación y documentación de la violencia sexual y para denunciar prácticas contrarias a la igualdad de género.

Entre los mecanismos de justicia transicional que se han habilitado tras el Acuerdo transitorio de paz de Ougadougou, destaca la creación, el 6 de marzo de 2013 de la Comisión Nacional para el diálogo y la reconciliación¹⁵⁶. En el mandato de esta Comisión se incluía el registro de casos de violaciones de derechos humanos y la propuesta de medios y modos para mitigar el sufrimiento de las víctimas. El establecimiento de esta Comisión fue muy criticado porque

¹⁵¹ Esta Comisión está presidida por una mujer, Kadidia Sangaré Coulibaly. Cuenta con 41 miembros, representantes del Gobierno, de la sociedad civil, de las religiones. En el Plan Operativo para la Reforma de la Justicia, se señala el reforzamiento de esta Comisión como uno de los objetivos. Se puede encontrar información detallada sobre estos marcos y sobre la Comisión en su página web: [http://www.cndhmali.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=7&Itemid=8].

¹⁵² Creado por la Ley 97-022 de marzo de 1997.

¹⁵³ Creado por el Decreto n° 96-159, de 31 de mayo de 1996.

¹⁵⁴ El Forum se celebra el 10 de diciembre, coincidiendo con el aniversario de la Declaración Universal de Derechos del Hombre.

¹⁵⁵ La última sesión, fue la 18 y se celebró en diciembre de 2013. Se estudiaron 177 interpelaciones, de las que 36 fueron leídas en público, 65 se enviaron directamente a los Ministerios concernidos y 76 fueron inadmitidas a trámite. El punto débil de este mecanismo, es la falta de seguimiento de la implementación de sus recomendaciones.

¹⁵⁶ Con un mandato de 2 años: (Decreto n° 2013 – 212/P-RM)

el número de miembros –33– se consideraba excesivo para un funcionamiento efectivo, porque sus funciones en relación con los derechos humanos y la justicia eran muy limitadas y porque se había creado a espaldas de la sociedad civil y sin consultar a los socios internacionales. Empujado por estas críticas, el Gobierno de IBK se ha visto obligado a reemplazar este órgano, por la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación. La nueva Comisión tiene 15 miembros y su mandato incluye la investigación de lo ocurrido en Mali desde 1960. Su creación fue aprobada por el Parlamento de Mali en marzo de 2014¹⁵⁷.

En el terreno concreto de la justicia, y en lo que al apoyo de la comunidad internacional se refiere, hay que destacar que la Corte Penal Internacional está investigando la situación en Mali¹⁵⁸. A petición del Estado maliense y después de una investigación preliminar, la Fiscal de la Corte ha decidido abrir una investigación sobre los crímenes cometidos en las tres regiones del Norte desde enero de 2012, incluyendo las violaciones¹⁵⁹. Teniendo en cuenta la intención expresamente declarada por la Fiscal de la Corte de prestar atención prioritaria a los crímenes sexuales, hay que inferir que estos crímenes serán investigados con especial cuidado¹⁶⁰. Considerando la importancia de la labor que las organizaciones de mujeres malienses están desarrollando para documentar la violencia sexual y asistir a las víctimas, es de esperar que en el marco de la investigación se refuercen las relaciones de cooperación de la CPI con estas organizaciones. En todo caso –como bien indica la Comisión Nacional de los Derechos del Hombre– la sola actuación de la CPI no basta para evitar la impunidad, pues la Corte tiene como función complementar la acción de las instituciones nacionales de justicia. Para que se haga justicia en Mali, por tanto, es necesario por encima de todo, mejorar el funcionamiento del sistema nacional.

El gobierno maliense cuenta con un amplio apoyo de la comunidad internacional. La Misión integral de Naciones Unidas en Mali ha visto recientemente prorrogado y ampliado su mandato, mediante la resolución del Consejo de Seguridad 2164, de 25 de junio de 2014, en la que se hace hincapié en que la Misión debe centrarse en garantizar la seguridad, estabilización y protección

¹⁵⁷ Nota de prensa: [<http://depechesdumali.com/politique/840-commission-verite-justice-toujours-attendue-a-quoi-joue-t-on-au-ministere-de-la-reconciliation.html>].

¹⁵⁸ ICC/OTP-20130116-PR869

¹⁵⁹ Los otros cinco crímenes serían: asesinato; mutilación, trato cruel y tortura; ataques intencionados contra objetivos protegidos; juicios y ejecuciones sumarios; y pillaje.

¹⁶⁰ [<http://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/OTP-Policy-Paper-on-Sexual-and-Gender-Based-Crimes--June-2014.pdf>].

de los civiles; apoyando al diálogo nacional sobre política y reconciliación; y prestando apoyo al restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país, la reconstrucción del sector de la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos.

En el mandato de MINUSMA se incluye atender las necesidades de las víctimas de violencia sexual y de género durante el conflicto; apoyar los esfuerzos de las autoridades malienses para llevar ante la justicia a los culpables de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; supervisar, colaborar en las investigación e informar al Consejo de Seguridad sobre las violaciones y abusos cometidos contra los niños y contra las mujeres, incluidas todas las formas de violencia sexual durante el conflicto armado. Las consideraciones relativas al género debe ser un enfoque horizontal y se establece que una de las funciones de la misión es colaborar con las instituciones malienses para asegurar una participación plena y efectiva de las mujeres en todos los niveles del proceso de reconciliación.

MINUSMA está, pues, llamada a desempeñar un papel fundamental en el apoyo a la reforma del sector de la justicia y en la lucha contra la impunidad de los crímenes sexuales. Si nos referimos a iniciativas concretas en estas áreas, hay que mencionar que se ha apoyado al Ministerio de Justicia para ofrecer formación a jueces y funcionarios de justicia en relación con la violencia sexual en conflicto armado y la lucha contra la impunidad¹⁶¹. MINUSMA, además, ha promovido proyectos para prevenir la violencia sexual, organizando campañas en los medios de comunicación, y tratando de documentar los crímenes.

A pesar de que en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ha reconocido la necesidad de apoyar a la sociedad civil y, en particular, a las organizaciones de mujeres que están enfrentándose a la lacra de la violencia sexual, lo cierto es que las organizaciones malienses se quejan de que no están obteniendo un apoyo suficiente por parte de MINUSMA.

ONU Mujeres, también presente en Mali, ha centrado sus esfuerzos en la sensibilización y en la formación de mujeres líderes malienses en mediación y diálogo para que puedan participar activamente en el proceso de reconci-

¹⁶¹ En concreto, hubo una formación organizado en enero de 2013, dirigido a 45 jueces y funcionarios de justicia. A esta iniciativa se refiere el Secretario General de Naciones Unidas en su informe sobre violencia sexual en conflicto (S/2014/181, de 13 de marzo de 2014)

liación nacional. Recordemos que gracias a la acción de ONU Mujeres, se permitió la presencia de algunas líderes malienses en las negociaciones del Acuerdo de Ougadougou. No obstante, las organizaciones de mujeres malienses se quejan de la falta de seguimiento y de continuidad en las acciones de esta Agencia de Naciones Unidas.

Junto a Naciones Unidas, la Unión Europea también ha desplegado una presencia intensa en Mali. Además de una Delegación de la UE, existen 2 misiones PESC en el país. La Unión está aplicando un enfoque integral, lo que significa que está desarrollando una acción multidimensional en los ámbitos político, de seguridad, humanitario, económico y social. EUTM Mali tiene como misión la formación y entrenamiento de las Fuerzas Armadas malienses, incluyendo por supuesto la sensibilización sobre la obligación de respetar el Derecho internacional humanitario¹⁶². Más recientemente, el 15 de abril de 2014, el Consejo de la Unión Europea ha decidido la creación de EUCAP Sahel Mali, una misión civil de apoyo a la policía, gendarmería y guardia nacional para el mantenimiento de la seguridad interior¹⁶³.

En los planos subregional y regional, hay que destacar la labor desarrollada por la CEDEAO y la Unión Africana. En la actualidad, la Unión Africana tiene desplegada la Misión en Mali y en Sahel (MISAHHEL), encabezada por Pierre Buyoya, el Alto Representante de la UA para Mali y Sahel. Los principales objetivos del MISAHHEL son promover el buen gobierno, incluyendo la promoción de la igualdad de género, combatir la inseguridad e impulsar el desarrollo económico de la región¹⁶⁴. El Alto Representante de la UA en Mali y el Sahel mantiene contactos regulares con las organizaciones de mujeres que trabajan para la construcción de la paz¹⁶⁵.

¹⁶² La decisión de lanzar la misión se adoptó por el Consejo el 18 de febrero (87/CFSP, 18 de febrero de 2013). El acuerdo con el Gobierno maliense para el despliegue se constató en 2013/178/CFSP 25 de febrero de 2013. Hasta el momento ha formado a más de 2000 militares malienses.

¹⁶³ Tiene su cuartel general en Bamako, 2014/219/CFSP.

¹⁶⁴ MISAHHEL se creó inmediatamente después de que el mandato de AFISMA fuera traspasado a MINUSMA, el 1 de julio de 2013. El Alto Representante de la UA para Mali y Sahel participó activamente en las negociaciones del acuerdo de Ougadougou y participa en las instituciones que se ocupan de supervisar su implementación. Toda la información sobre las actividades desarrolladas por MISAHHEL se puede encontrar en Consejo de Paz y Seguridad de la UA, PSC/PR/2.(CDXLIX), *Report on Mali and the Sahel and the activities of the African Union Mission in Mali and the Sahel*, 11 de agosto de 2014.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

Junto a todo este despliegue internacional, hay que destacar que en la lucha contra la impunidad de los crímenes sexuales está siendo muy relevante el esfuerzo de la sociedad civil maliense. Las organizaciones de la sociedad civil insisten en la necesidad de investigar y abordar las causas profundas de las crisis recurrentes en el Norte de Mali. A lo largo de este trabajo se ha hecho referencia a la encomiable labor que las asociaciones de mujeres están desarrollando para promover los derechos de la mujer y, en concreto, para exigir el fin de la violencia sexual y de género, así como para poner coto a la impunidad.

Las organizaciones de mujeres han reclamado incansablemente que se atiendan las necesidades de las víctimas de violencia sexual y que se les ofrezca una asistencia integral¹⁶⁶; que haya una mayor participación de las mujeres en el proceso de reconciliación nacional y en los órganos de adopción de decisiones, incluyendo las estructuras de justicia transicional¹⁶⁷; han denunciado los crímenes sexuales y han exigido el fin de la impunidad. Y han hecho públicas sus reivindicaciones en incontables manifiestos y declaraciones¹⁶⁸. En el ámbito jurídico, destaca el trabajo que están haciendo en la prestación de asistencia legal a mujeres desfavorecidas, incluyendo las víctimas de la violencia sexual. Además, se ocupan de la formación de parajuristas, quienes ya hemos visto que están llamados a desarrollar un papel trascendental en la transformación de los sistemas de justicia tradicional en línea con la igualdad de género y la garantía de los derechos de las mujeres. Desde las organizaciones se aboga por la urgente armonización del Derecho maliense con el Derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los convenios relativos a los derechos de las mujeres. No todas estas iniciativas gozan de la visibilidad que merecen y que ayudaría, sin duda, a multiplicar su impacto.

En línea con lo que el Consejo de Seguridad establece en su Resolución 2106(2013) se debe reconocer y apoyar el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, y de las organizaciones de mujeres en particular, para prevenir

¹⁶⁶ Véase este comunicado de ONU Mujeres al respecto: [http://www.peacewomen.org/news_article.php?id=4909&type=news].

¹⁶⁷ Por ejemplo, en el marco de este encuentro organizado por REPSFECO: [http://www.malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/107938-paix-et-reconciliation-necessaire-implication-des-femmes.html].

¹⁶⁸ Las 26 mujeres participantes en el proyecto de formación y acción para la paz: Mujeres de Mali por la Paz, patrocinado por CEDEAO y la Fundación Mujeres por África, publicaron un Manifiesto, que se puede encontrar publicado –en español– en la página web de la Fundación española.

y terminar con la violencia sexual, además de para ofrecer asistencia a las víctimas. En el caso de Mali, el capital social es crucial para la consolidación de la paz¹⁶⁹.

No parece descabellado sugerir que junto a las listas de denuncia pública («naming and shaming») se confeccionaran listas de reconocimiento público («naming and praising»), que incluirían a las organizaciones de la sociedad civil que están esforzándose y trabajando duramente para poner fin a la violencia sexual, para ofrecer asistencia a las víctimas y evitar la impunidad.

Además de visibilidad, hacen falta recursos. La eficacia de la acción de las organizaciones civiles malienses se ve lastrada por la precariedad de medios con la que tienen que funcionar. Es completamente necesario que las mujeres participen de los dividendos de la paz, incluyendo el apoyo financiero a estas organizaciones para que puedan seguir desarrollando sus programas para prevenir y luchar contra la violencia sexual y para ofrecer asistencia integral a las víctimas. El compromiso de los socios internacionales en este sentido debe ser más claro.

Además de aliviar los problemas derivados de la escasez de financiación, las organizaciones de mujeres malienses pueden continuar explorando vías para combatir la violencia sexual y evitar su impunidad. El recurso a la Corte Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos o al Tribunal de la CE-DEAO puede contribuir a incrementar la presión sobre el gobierno maliense para que impulse la necesaria armonización del ordenamiento jurídico maliense con el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los instrumentos regionales y, en particular, los relativos a los derechos de las mujeres, que han sido ratificados por Mali sin reservas. Y en el plano interno se deben esforzar por explotar al máximo los recursos que tienen a su alcance.

6. REFLEXIONES FINALES

Aunque el proceso de diálogo recientemente abierto en Argel alimenta la esperanza de una pronta resolución del conflicto, lo cierto es que el país sigue padeciendo las graves consecuencias de una rebelión que a punto ha estado de

¹⁶⁹ POULTON, R-E. y YOUSSEUF, A., *Peace of Timbuktu: Democratic Governance, Development and African Peace Making*, United Nations Institute for Disarmament Research, New York/Geneva, 1998, Capítulo 1.2.

terminar en una escisión controlada por los yihadistas. El sufrimiento que este conflicto ha causado en las mujeres se refleja con toda crudeza en las cotas de violencia sexual alcanzadas. Cualquier acuerdo de paz definitivo y sostenible debe referirse a los crímenes sexuales cometidos y garantizar que éstos son castigados.

Las iniciativas puestas en marcha por el Gobierno, con el apoyo de la comunidad internacional, han sido hasta ahora insuficientes y existe el fundado temor de que la violencia sexual acabe quedando impune.

Las organizaciones de la sociedad civil maliense están realizando una contribución a la paz muy relevante. Son incontables las actividades que están desarrollando para promover la reconciliación y el diálogo. En concreto, las asociaciones de mujeres realizan una labor fundamental en la promoción y sensibilización sobre los derechos de las mujeres, para contribuir a su empoderamiento y promover su participación en el proceso de reconciliación nacional. Cualquier estrategia nacional integral para abordar la violencia sexual debe incluir a las organizaciones de mujeres, pues son éstas las que de manera más clara están luchando en la actualidad para combatir estos crímenes, evitar la impunidad y asistir a las víctimas.

La experiencia maliense demuestra con claridad como la mujer no es sólo víctima de la violencia sexual, sino que también debe ser vista como protagonista de la lucha contra estos crímenes y contra la impunidad. La labor de las organizaciones de la sociedad civil en la concienciación de las mujeres sobre sus derechos y en el apoyo legal, así como su apuesta por la paz, son fundamentales. Y el compromiso de la comunidad internacional con la consolidación de la paz en Mali debe también traducirse en un apoyo constante a estas organizaciones. Ese apoyo es un paso adelante para avanzar desde el rechazo formal a la violencia sexual como medio de guerra hacia el fin real de esta lacra y hacia la reparación del daño infligido a las víctimas.